

# ANALISA

1982—7

## PEMERATAAN ESEJAHTERAAN



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES



# ANALISA



Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/*

*Penanggung jawab :* Kirdi DIPOYUDO

*Dewan Redaksi :* Daoed JOESOEF, Rufinus LAHUR, J. PANGLAYKIM, A.M.W. PRANARKA, Pande Radja SILALAH, M. Hadi SOESASTRO, Harry TJAN SILALAH, Jusuf WANANDI dan Rin Purwani BUDI

*Redaksi Pelaksana :* Kirdi DIPOYUDO, Rin Purwani BUDI

STT: S.K. Menpen R.I. No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978, tanggal 28-8-1978  
ISSN 0126-222X

Redaksi : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

Tata Usaha : Biro Publikasi CSIS, Jalan Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat, Telepon 349489

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

PENGANTAR REDAKSI	590
PEMERATAAN KESEJAHTERAAN TUJUAN PEMBANGUNAN	
<i>Kirdi DIPOYUDO</i>	593
CARA PEMBINAAN DAN PERKEMBANGAN KOPERASI DI P3RSU	
<i>A. Rahman RANGKUTI</i>	608
PENGELOLAAN TANAH PERKOTAAN DAN ASAS PEMERATAAN	
<i>Michael B. SOEBAGYO</i>	631
ENERGI: FAKTOR PRODUKSI YANG DISUBSIDI	
<i>Hadi SOEASTRO</i>	652
MASALAH PERUMAHAN DI JAKARTA	
<i>Nancy K. SUHUT</i>	665
GURU DAN PEMBANGUNAN	
<i>Murwatie B. RAHARDJO</i>	680

## PENGANTAR REDAKSI

*Seluruh kegiatan pembangunan harus ditempatkan dalam konteks tujuan memajukan kesejahteraan umum dan mencerdaskan kehidupan bangsa seperti dituangkan dalam Pembukaan UUD 1945. Dengan demikian diharapkan bahwa baik partisipasi maupun hasil-hasil pembangunan tidak hanya dapat dinikmati oleh sekelompok kecil lapisan masyarakat saja, namun secara langsung menyentuh kepentingan rakyat banyak.*

*Komitmen pemerintah terhadap pembangunan nasional dicantumkan dalam Garis-garis Besar Haluan Negara yang memuat prioritas strategi pembangunan nasional untuk Pelita III yakni Trilogi Pembangunan dengan titik berat pemerataan pada urutan pertama disusul pertumbuhan dan stabilitas. Sejak Pelita I, pembangunan nasional hingga saat ini telah berjalan selama empat belas tahun, jangka waktu yang relatif belum lama bagi pembangunan suatu bangsa. Kesungguhan pimpinan nasional beserta seluruh aparat pemerintah dalam mewujudkan tujuan pembangunan tampak pada usaha-usaha atau kebijakan yang diarahkan pada pemerataan kesejahteraan untuk seluruh anggota masyarakat seperti dicerminkan pada Delapan Jalur Pemerataan. Telah disadari bahwa tujuan pembangunan nasional bukan hanya peningkatan kemakmuran dalam arti tersedianya jumlah barang dan jasa yang cukup di masyarakat yang siap dikonsumsi, namun juga pemerataan partisipasi dalam pembangunan dan secara demikian pemerataan kesejahteraan bagi seluruh rakyat. Walaupun jumlah barang dan jasa melimpah tersedia, masyarakat golongan bawah seringkali tidak mempunyai kesempatan untuk menikmatinya sebab daya beli mereka rendah akibat terbatasnya kesempatan kerja bagi mereka. Pemerataan kesejahteraan pada kenyataannya tidak dapat dilepaskan dari masalah pemerataan kesempatan berusaha dan berpartisipasi dalam pembangunan.*

*Memasuki tahun keempat tahapan pembangunan ketiga ini sudah selayaknya kita menganalisa dan merenungkan kembali sejauh mana pembangunan nasional telah mencapai sasarannya, yaitu meningkatkan kesejahteraan masyarakat. Dalam rangka itu ANALISA Juli 1982 mengetengahkan*



beberapa karangan yang kiranya dapat dipakai sebagai titik tolak untuk mulai menganalisa masalah pemerataan kesejahteraan tersebut.

Tulisan pertama berjudul "Pemerataan Kesejahteraan Tujuan Pembangunan," oleh Kirdi DIPOYUDO, membahas permasalahannya secara mendasar. Tujuan pokok pembangunan, yaitu kehidupan yang layak dan sejahtera untuk semua warga negara, didasarkan pada keyakinan bahwa semua orang mempunyai hak yang sama untuk hidup layak. Dalam rangka mewujudkan tujuan itu diperlukan pedoman dalam pembangunan, yaitu 6 asas yang satu sama lain saling berkaitan yakni keadilan, kebebasan, demokrasi dan partisipasi, solidaritas, keanekaragaman budaya, integritas lingkungan. Dengan demikian dibutuhkan strategi pembangunan baru untuk menuju tata ekonomi dan sosial yang didukung oleh lima komponen pokok, yaitu pemenuhan kebutuhan-kebutuhan; pendidikan; pemberantasan kemiskinan; pembangunan atas kekuatan sendiri dengan partisipasi; penggunaan kekuasaan pemerintah dan pembangunan ekologi yang berimbang. Tercapainya pemerataan yang adil dalam jangka panjang ditentukan oleh langkah-langkah yang diambil masa kini.

Karangan kedua, "Cara Pembinaan dan Perkembangan Koperasi di P3RSU," ditulis oleh A. Rahman RANGKUTI, mengetengahkan koperasi sebagai gerakan usaha dalam bidang ekonomi dalam rangka mencapai perbaikan tingkat hidup. Usaha semacam ini patut dikembangkan dan diberi peranan yang proporsional dalam pembangunan dan kehidupan perekonomian bangsa seperti dikehendaki oleh UUD 1945 pasal 33. Salah satu usaha pengembangannya telah dilakukan dalam Proyek Pengembangan Perkebunan Rakyat Sumatera Utara (P3RSU). Tulisan ini disusun berdasarkan pengalaman dan pengamatan secara langsung sehingga dapat dijadikan bahan pembandingan dan pemikiran lebih lanjut bagi usaha pengembangan koperasi lainnya.

"Pengelolaan Tanah Perkotaan dan Asas Pemerataan," ditulis oleh Michael B. SOEBAGYO, kiranya merupakan bahan pemikiran yang relevan dalam rangka menganalisa pemerataan kesejahteraan mengingat besarnya peranan tanah dalam penciptaan jurang pemisah antara kaya dan miskin. Studi ini dimaksudkan untuk mempelajari masalah tanah perkotaan pada umumnya dan diambil Jakarta sebagai contoh. Tinjauan masalah tanah yang akan dilakukan dititikberatkan pada pengelolaan tanah perkotaan dalam rangka mewujudkan asas pemerataan.

"Energi: Faktor Produksi yang Disubsidi," merupakan karangan keempat ANALISA bulan ini dan ditulis oleh Hadi SOESASTRO. Energi merupakan salah satu kebutuhan pokok, oleh sebab itu setiap kebijakan yang menyangkut

*energi akan secara langsung maupun tidak langsung menyentuh kepentingan rakyat banyak. Tulisan ini secara khusus menyoroti akibat kenaikan harga BBM terhadap sektor industri. Namun demikian dalam jangka panjang penyesuaian harga BBM tidak perlu menimbulkan eskalasi harga-harga produk yang dapat meresahkan masyarakat asalkan produktivitas usaha dapat ditingkatkan dan dilihat sebagai usaha menghilangkan distorsi harga akibat subsidi.*

*Dalam tulisan kelima ANALISA ini, Nancy K. SUHUT mengemukakan berbagai persoalan yang timbul yang berkaitan dengan masalah perumahan khususnya perumahan murah di Jakarta. Perumahan merupakan salah satu kebutuhan pokok rakyat dan pemenuhannya secara merata merupakan salah satu sasaran pembangunan nasional. Berbagai persoalan timbul berkaitan dengan penyediaan rumah, harganya dan kerja sama dengan lembaga keuangan yang membantu pembiayaannya, dan dicoba dijabarkan kemungkinan mengatasi persoalannya.*

*Karangan terakhir berjudul "Guru dan Pembangunan," ditulis oleh Murwatie B. RAHARDJO. Salah satu cara untuk mencapai perbaikan tingkat hidup rakyat adalah melalui peningkatan kecerdasan rakyat baik melalui pendidikan formal maupun nonformal. Sebagai konsekuensinya harus dilakukan pengadaan tenaga pengajar dalam jumlah cukup. Dalam tulisan ini disoroti aspek guru yang ternyata memiliki kekuatan nyata dalam masyarakat sebagai penolong bagi anak-anak untuk membuka pandangan bagi pengetahuan dan membentuk masa depan. Secara demikian guru merupakan peran penting dan tidak tergantikan dalam menyukseskan pembangunan dan tercapainya jalur pemerataan lainnya.*



# PEMERATAAN KESEJAHTERAAN TUJUAN PEMBANGUNAN

Kirdi DIPOYUDO

Sesuai dengan keadilan khususnya keadilan sosial, tujuan pokok masyarakat hendaknya dirumuskan sebagai *mencapai suatu kehidupan yang layak dan sejahtera untuk semua warga negara*. Tujuan ini harus mencakup semua kelompok, termasuk kelompok-kelompok yang ditindas sebagai minoritas biarpun mereka mempunyai identitas budaya mereka sendiri. Ia juga harus mencakup kelompok-kelompok dengan kemampuan-kemampuan manusia yang berbeda-beda: mereka yang dibekali sedikit maupun banyak bakat dan dengan kesempatan-kesempatan untuk menggunakannya; yang tua maupun yang muda; yang lemah maupun yang kuat. Tujuan pokok itu juga harus mencakup kedua kelamin, karena diskriminasi terhadap wanita di banyak bagian dunia merupakan praktek-praktek yang dilembagakan dan mengandung ketidakadilan yang dapat dibandingkan dengan segi tata sosial umum yang paling jelek.

## PEDOMAN-PEDOMAN MENCAPAI TUJUAN ITU

Tujuan pokok yang dirumuskan di atas itu berakar pada keyakinan bahwa *semua orang mempunyai hak yang sama atas hidup yang layak dan atas pemuasan tiga ganda kapasitas mereka sebagai warga negara, produsen dan konsumen*. Menerima ini sebagai landasan untuk membangun suatu tata sosial baru berarti bahwa diperlukan pedoman-pedoman untuk membentuk usaha-usaha pembangunan kita. Enam pedoman semacam itu kiranya menentukan. Biarpun tidak eksklusif satu sama lain, pedoman-pedoman itu dapat diringkas sebagai berikut.

Pertama, *keadilan* sebagai ungkapan persamaan harkat semua orang dan perlunya melawan banyak bentuk prasangka dan diskriminasi terhadap

kelompok-kelompok sosial tertentu. Keadilan dapat dilihat sebagai suatu keinginan yang tersebar luas dan berkembang untuk mengurangi ketimpangan dalam distribusi konsumsi dan usaha menjadi minimum yang dapat bersama-sama dengan tingkat kesejahteraan dan produksi yang memadai. Mengingat pangkal tolak ini, kita menyaksikan adanya suatu tuntutan akan berkurangnya ketimpangan antar individu. Lagi pula, pembagian sumber-sumber daya mendatang harus memperhatikan kebutuhan-kebutuhan generasi mendatang maupun sekarang.

Yang kedua adalah *kebebasan*. Sejarah menunjukkan bahwa meningkatnya kebebasan satu orang dapat berarti berkurangnya kebebasan orang lain dalam bidang yang sama atau berbeda. Dengan demikian kebebasan harus dilihat sebagai maksimum yang bisa bersama-sama dengan kebebasan orang-orang lain. Dapat diidentifikasi banyak bentuk kebebasan, baik yang bisa dibayangkan maupun yang ada. Di sini ia dibatasi sebagai *pengakuan dan penerimaan hak-hak asasi manusia* seperti ditetapkan dalam *Universal Declaration of Human Rights*.

Yang ketiga adalah *demokrasi dan partisipasi*. Suatu masyarakat terbuka adalah syarat mutlak untuk mencapai tujuan pokok itu. Ia tidak dapat dicapai dalam suatu masyarakat tertutup di mana orang-orang dan kelompok-kelompok dirampas hak asasinya untuk melaksanakan kekuasaan dan pengaruh. Demokrasi harus ada dalam setiap arti istilahnya: *demokrasi politik*, lewat bentuk-bentuk partisipasi yang sesuai dengan preferensi-preferensi budaya; *demokrasi sosial* yang memberikan akses yang mutlak sama ke semua bentuk jaminan sosial; dan *demokrasi ekonomi* yang memberikan hak kepada semua orang yang ikut dalam proses produksi untuk mempengaruhi proses itu, sambil memperhatikan perlunya suatu tingkat produksi yang memadai. Demokrasi dan partisipasi harus dicapai di berbagai tingkat. Dalam struktur-struktur yang kompleks, bentuk-bentuk partisipasi lewat perwakilan akan perlu. Dalam suatu dunia beberapa milyar penduduk, suatu bentuk tertentu partisipasi tidak langsung dalam urusan dunia adalah satu-satunya yang mungkin. Tetapi tiada alasan mengapa partisipasi itu tidak boleh demokratis.

Yang keempat adalah *solidaritas*. Tidak akan ada pengarahannya kembali dalam proses perubahan masyarakat kecuali kalau mayoritas penduduk mengakui arti strategis pembentukan suatu front bersatu dalam perjuangan untuk kemerdekaan dan keadilan. Solidaritas harus meresapi seluruh masyarakat dan membangkitkan rasa kepentingan bersama dan persaudaraan. Solidaritas adalah prasyarat untuk mewujudkan hak-hak sosial, keamanan dan partisipasi. Tanpa solidaritas tidaklah mungkin mengerahkan kemampuan imajinasi dan mencapai kemauan nyata yang diperlukan untuk membagi sumber-sumber daya masyarakat.



Yang kelima *keanekaragaman budaya*. Pembangunan harus didasarkan atas pengakuan adanya keanekaragaman budaya dan diterimanya hak-hak asasi kelompok-kelompok untuk mengejar tujuan-tujuan mereka dalam konteks budaya mereka sendiri. Dalam dunia yang semakin kecil, dampak antar kebudayaan menjadi semakin intensif. Disayangkan bahwa dampak itu jauh dari timbal balik; Dunia Barat di masa silam menguasai pertukaran dan sebagai akibatnya terjadi homogenisasi kebudayaan yang meningkat. Diakukannya keanekaragaman budaya sebagai unsur positif dan tidak berbahaya dunia mendatang dan kebijaksanaan-kebijaksanaan pilihan untuk memelihara integritas budaya akan banyak menyumbang untuk mengurangi ketegangan-ketegangan sosial.

Yang keenam *integritas lingkungan*. Suatu kehidupan yang mulia dan sejahtera berarti perhatian untuk lingkungan manusia. Usaha mencapai tujuannya bergantung pada tuntutan bahwa ekosphere, tempat kehidupan akhirnya bergantung, dihormati dan bahwa usaha-usaha pembangunan tidak melampaui batas-batas luar yang ditempatkan oleh alam bagi perilaku umat manusia.

Diterimanya asas-asas itu harus *menjamin hak-hak orang-orang* sehubungan dengan kapasitas tiga ganda mereka. Sebagai *warga negara*, orang diwakili pada setiap tingkat perencanaan dan pengambilan keputusan; bukan saja dengan menggunakan hak suaranya secara bijaksana tetapi dengan menjadi warga aktif masyarakat. Pada setiap tingkat ia mempunyai suatu suara yang sama pentingnya. Sebagai *produsen*, orang, dengan menawarkan kemampuannya sebagai pekerja, diberi kesempatan untuk melaksanakan pengaruh dan kekuasaan. Sebagai *konsumen* ia mempunyai suara dalam proses produksi bukan saja mengenai *bagaimana* barang-barang harus dihasilkan tetapi juga *apa* yang harus dihasilkan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok masyarakat. Sebagai imbalan hak-hak ini, sejumlah kewajiban harus diterima, khususnya kewajiban untuk menggunakan kemampuan-kemampuan kita demi kepentingan suatu tingkat produksi yang memadai dan untuk menghormati hak-hak orang lain.

## DIPERLUKAN STRATEGI PEMBANGUNAN BARU

Asas-asas tersebut di atas harus berperan sebagai pedoman yang memben-tuk usaha-usaha kita untuk membangun suatu tata sosial baru dan untuk men-capai tujuan pokok berupa suatu *kehidupan yang layak dan sejahtera bagi semua orang*. Menjadi semakin jelas bahwa dalam banyak kasus *kepercayaan yang terlalu besar akan kekuatan-kekuatan pasaran bisa mengancam pen-capaian tujuan itu* dan bahwa masyarakat yang menekankan hak-hak asasi tetapi mengabaikan ketidakadilan sosial ataupun masyarakat yang berusaha

mengatasi ketidakadilan sosial tetapi mengabaikan hak-hak asasi tidak bisa mencapainya secara efektif.

Kewajiban-kewajiban moral dan politik yang disarankan oleh asas-asas pembimbing itu dan keharusan untuk membentuk suatu tata sosial yang damai dan adil jelas menunjuk pada kebutuhan akan *strategi pembangunan baru*, yang dibatasi dan dirancang, bukan saja untuk memenuhi kriterium keuntungan swasta atau pemerintah, tetapi juga untuk memberikan prioritas kepada ungkapan dan pemenuhan nilai-nilai pokok manusia. *Masyarakat sebagai keseluruhan harus menerima tanggung jawab untuk menjamin suatu tingkat minimum kesejahteraan untuk semua warganya dan mengarah pada persamaan dalam hubungan-hubungan antar manusia*. Penciptaan suatu tata sosial yang adil dengan demikian dapat dilihat sebagai prasyarat untuk pengejaran tujuan pokoknya yang sebenarnya.

Banyak orang percaya bahwa tata sosial yang adil ini paling baik dilukiskan sebagai *humanisme sosial* karena memperjuangkan persamaan kesempatan dalam masyarakat dan didasarkan atas nilai-nilai manusiawi.

Pembentukan suatu tata sosial yang adil secara progresif tidak akan dipermudah oleh jawaban-jawaban doktriner atas masalah-masalah nasional dan internasional. Setiap ideologi doktriner menganggap dirinya kebenaran seluruhnya dan secara demikian cenderung untuk membatasi. Ortodoksi dan pendekatan-pendekatan doktriner adalah musuh masyarakat terbuka dan pada hakikatnya adalah sistem-sistem yang mempertahankan dan bukan sistem-sistem yang mengubah. Semuanya itu berfungsi sebagai belenggu intelektual dan operasional yang menghambat keterbukaan akal budi yang diperlukan untuk menangani semakin banyak masalah yang saling memperkuat yang kini dihadapkan dengan umat manusia.

## POKOK-POKOK STRATEGI PEMBANGUNAN BARU

Salah satu kelemahan pokok strategi pembangunan yang lama berkaitan dengan pembatasannya. Kekacauannya menjadi lebih parah sebagai akibat identifikasi 'pertumbuhan' dan 'perkembangan'. Kedua hal ini tidak berlawanan tetapi bukan sinonim. Simplifikasi sewenang-wenang semacam itu mengabaikan salah satu segi pembangunan yang paling penting: perbaikan kesejahteraan untuk semua kelompok penduduk. Di sini kesejahteraan adalah sinonim dengan meningkatnya keadaan baik.

Strategi pembangunan baru harus dibentuk dengan *lima komponen pokok*; ini merupakan *sokoguru* yang di atasnya akan didirikan suatu tata



sosial dan ekonomi yang adil. Sokoguru-sokoguru ini pada dasarnya relevan bagi negara industri maupun berkembang. Kelima sokoguru itu ialah pemenuhan kebutuhan-kebutuhan, pendidikan; pemberantasan kemiskinan; pembangunan atas kaki sendiri dengan partisipasi; dan penggunaan kekuasaan pemerintah; dan pembangunan ekologi yang berimbang.

## 1. Pemenuhan Kebutuhan-kebutuhan

Kunci pembangunan terletak dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan individual dan kolektif baik material maupun nonmaterial dalam rangka kebijaksanaan-kebijaksanaan yang disesuaikan dengan keadaan tertentu dan lembaga-lembaga yang relevan. Umumnya kebutuhan-kebutuhan material sebagian besar bersifat perorangan, sedangkan kebutuhan-kebutuhan non-material terutama bersifat kolektif, biarpun garis pemisahnya tidak begitu tajam.

Kebanyakan kebutuhan material individu berkaitan dengan *kelangsungan hidup* (survival). Dalam kasus-kasus semacam itu ekuasinya sederhana: kegagalan untuk memenuhinya berarti ketidakmampuan untuk memelihara hidup. Ini berlaku untuk pangan dan air, perawatan kesehatan dan, dalam batas-batas yang berbeda, sandang dan perumahan. Bahwa ratusan juta orang dewasa ini tidak mampu memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokoknya atau kurang atau tidak dapat memperoleh pelayanan-pelayanan esensial - air minum bersih, sanitasi, pengangkutan, pelayanan kesehatan dan lain sebagainya - sama sekali gagal menunjukkan keparahan eksistensi mereka. Di sini kita harus berusaha mengidentifikasi minimum yang dibutuhkan untuk menjamin suatu kehidupan yang berarti dan kemudian menjamin agar minima itu menjadi hak ratusan juta orang yang dewasa ini hidup di bawahnya.

Apabila kelangsungan hidup sudah dijamin, *kepuasan yang berasal dari pekerjaan* mengambil peranan yang lebih penting. Pemenuhan kebutuhan-kebutuhan berarti bahwa setiap orang yang tersedia dan mau bekerja harus mempunyai pekerjaan dengan imbalan yang memadai. Ini selanjutnya memungkinkannya memenuhi kebutuhan-kebutuhan materialnya dan meningkatkan jumlah pelayanan yang dapat dijangkaunya. Lebih lanjut ia berarti pemenuhan kebutuhan-kebutuhan yang lebih kualitatif: suatu lingkungan yang sehat, manusiawi dan memuaskan, partisipasi dalam pengambilan keputusan yang mempengaruhi hidup dan pencarian orang-orang dan kebebasan pribadi mereka.

*Pendidikan* adalah komponen nonmaterial yang paling penting untuk memenuhi ambisi-ambisi orang. Pada tingkat paling bawah, pendidikan

praktis antara lain dapat dilihat sebagai suatu sarana untuk mencapai tingkat higiene yang lebih tinggi dan perbaikan mutu rumah yang dibangun sendiri. Dengan demikian hal itu merupakan suatu senjata untuk menyerang masalah-masalah kesehatan dan perumahan. Pada tingkat yang lebih tinggi, pendidikan bukan saja langsung menyumbang pada kepuasan orang mengembangkan bakat-bakat spiritualnya, tetapi secara tidak langsung juga menyiapkan orang secara mental maupun moral untuk suatu peranan mendatang dalam suatu dunia yang berubah.

Tujuan pendidikan harus diungkapkan secara kuantitatif maupun kualitatif. Secara kuantitatif pendidikan harus merupakan hak mayoritas dan bukan privilese minoritas; ia harus mencakup semua orang yang ingin memanfaatkannya. Secara kualitatif pendidikan - formal maupun informal - harus disesuaikan dengan kebudayaan setiap negara atau daerah maupun dengan tujuan-tujuan sosio-ekonomi masyarakat itu. Sumber-sumber daya yang tersedia bagi suatu negara sebagian menentukan kuantitas dan kualitas pendidikan yang dapat disajikannya.

Hanya setelah kebutuhan-kebutuhan pokok dipenuhi, tujuan-tujuan di bidang *rekreasi, waktu senggang dan kegiatan-kegiatan sosio-budaya* umum dapat diperhatikan secara realistis. Dewasa ini, tujuan-tujuan semacam itu sebagian besar merupakan prerogatif negara-negara industri.

Konsep kebutuhan pokok dapat diterapkan secara universal. Sasaran-sasaran spesifiknya sudah barang tentu berbeda menurut tingkat perkembangan, keadaan iklim, lembaga-lembaga yang relevan dan konteks budaya. Dengan demikian konsep itu sebagian besar bersifat relatif. Tetapi juga ada tingkat-tingkat minimum tertentu yang secara universal harus dianggap esensial bagi suatu kehidupan yang layak dan oleh sebab itu harus dianggap sebagai sasaran minimum untuk meningkatkan taraf hidup dan kesejahteraan golongan yang paling miskin. Lagi pula, pemenuhan suatu tingkat mutlak kebutuhan pokok harus ditempatkan dalam kerangka yang lebih luas, yaitu pelaksanaan hak-hak asasi manusia, yang bukan saja merupakan tujuan tetapi juga menyumbang pada pencapaian tujuan-tujuan lain.

## 2. Pemberantasan Kemiskinan

Pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok harus dikombinasikan dengan tindakan-tindakan untuk *memberantas kemiskinan*. Harus dicatat bahwa kemiskinan bukan pemikiran Dunia Ketiga semata-mata; melainkan juga terdapat dalam kantong-kantong terpencil dalam masyarakat-masyarakat makmur dan menimpa mereka yang karena berbagai alasan kurang mampu



ikut serta dalam proses produksi. Akan tetapi hanya dalam negara-negara miskin kemiskinan mencapai dimensi-dimensi yang genting.

Menurut Bank Dunia, hampir separuh penduduk dunia hidup dalam kemiskinan relatif atau mutlak dalam keadaan yang merupakan hinaan terhadap martabat manusia. Sekitar 900 juta orang diperkirakan hidup dengan pendapatan kurang dari US\$ 75 per tahun dalam lingkungan kekotoran, kelaparan dan keputusasaan. Dari jumlah itu 650 juta hidup dalam kemiskinan mutlak dengan pendapatan US\$ 50 atau kurang per tahun dalam keadaan yang begitu parah dan kekurangan sehingga menantang segala pembatasan rasional kelayakan (decency) manusia. Sehubungan dengan kegoncangan-kegoncangan dalam struktur ekonomi internasional dan kegagalan pendekatan-pendekatan tradisional terhadap pembangunan, tidak besarlah kemungkinan bahwa pendapatan nyata golongan yang sangat miskin itu akan meningkat 1% pun per tahun dalam sisa abad ini.

Dalam negara-negara yang paling miskin, usaha-usaha pembangunan harus digeser ke 40-50% yang paling miskin dari masyarakat. Dalam merencanakan target-target produksi nasional, kebutuhan-kebutuhan pokok golongan termiskin harus diperhitungkan. Pada waktu yang sama harus dilakukan usaha-usaha terpusat untuk menyusun kembali pembagian pendapatan sehingga golongan termiskin mampu membeli barang-barang dan jasa-jasa yang diperlukan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok mereka.

Dengan demikian masalah pembangunan harus dibatasi kembali sebagai suatu *serangan selektif terhadap bentuk-bentuk kemiskinan yang paling buruk*. Sasaran-sasaran pembangunan harus diungkapkan sebagai pengurangan progresif dan pemberantasan kekurangan gizi, penyakit, buta huruf, kejembelan, pengangguran dan kepincangan-kepincangan. Harus dikembangkan indikator-indikator sosial sehingga kemajuan pelaksanaan rencana-rencana dapat diukur dari sudut tujuan-tujuan spesifik dan kuantitatif di bidang-bidang ini.

### 3. Pembangunan Atas Kaki Sendiri dengan Partisipasi

Kalau pembangunan adalah pengembangan orang sebagai makhluk sosial, ia harus bertolak dari inti setiap masyarakat. Pembangunan suatu bangsa harus menggunakan sepenuhnya kekuatan, kreativitas dan kebijaksanaan rakyat, dan sumber-sumber dayanya, warisan kebudayaan dan alamnya. Tetapi ini tidak mengesampingkan bahwa masyarakat harus melindungi orang-orang terhadap diri mereka sendiri dengan menetapkan norma-norma



sehubungan dengan minimum pendidikan, hormat terhadap hak-hak orang lain dan milik masyarakat.

Pembangunan atas kaki sendiri mempunyai banyak keuntungan. Ia memungkinkan bangsa mengambil tanggung jawab yang lebih penuh untuk pengembangannya sendiri dalam kerangka kemerdekaan politik dan ekonomi yang lebih besar. Ia membangun pembangunan sekitar orang-orang dan kelompok-kelompok dan bukan orang-orang sekitar pembangunan dan ia berusaha melaksanakannya dengan menggunakan sumber-sumber daya lokal dan usaha-usaha pribumi. Mobilisasi energi kreatif orang-orang itu sendiri - suatu sumber daya yang diabaikan dalam banyak usaha pembangunan di masa silam - secara langsung menyumbang pada pembentukan suatu sistem nilai baru, pada serangan langsung terhadap kemiskinan, alienasi (pengasingan) dan frustrasi, dan pada pemanfaatan faktor-faktor produksi secara lebih kreatif. Pembangunan atas kaki sendiri, dengan lebih mengandalkan lembaga-lembaga dan teknologi lokal daripada asing, adalah suatu sarana dengan mana suatu bangsa bisa mengurangi kerawanannya terhadap keputusan-keputusan dan kejadian-kejadian di luar kontrolnya; suatu masyarakat yang mengandalkan diri sendiri akan lebih tahan dalam waktu krisis. Dan karena ia adalah suatu gaya pembangunan yang didasarkan atas pengakuan kebhinnekaan budaya, ia adalah suatu alat melawan homogenisasi kebudayaan-kebudayaan yang berlebihan.

Pengendalian diri sendiri berlaku pada berbagai tingkat: *lokal, nasional dan internasional*. Pada tingkat nasional ia berarti bahwa setiap bangsa bertanggung jawab atas kesejahteraan pokoknya sendiri dan pembangunannya sendiri. Ia selanjutnya berarti bahwa setiap bangsa mempunyai hak untuk berorganisasi secara politik, ekonomi dan sosial sesuai dengan keinginannya dan bahwa bangsa yang satu tidak boleh mencampuri urusan bangsa-bangsa lain. Dengan demikian ia memberikan isi sosial dan ekonomi kepada kemerdekaan politik yang diperluas. Pada tingkat internasional pengendalian diri sendiri dapat diperluas lewat kerja sama atas dasar persamaan dengan bangsa-bangsa lain demi kepentingan bersama, manfaat bersama dan pertukaran barang serta jasa yang diperlukan untuk saling melengkapi kekurangannya; ia menjadi *pengendalian diri kolektif*.

Akan tetapi adalah pada tingkat lokal bahwa pembangunan atas kaki sendiri mendapat artinya yang penuh karena paling besar artinya bila masyarakat-masyarakat setempat mampu sepenuhnya untuk melakukannya. Partisipasi pada tingkat lokal adalah suatu prasyarat untuk warga negara yang aktif dan tahu yang pada gilirannya merupakan prasyarat untuk warga dunia yang aktif; perhatian dan minat untuk urusan-urusan internasional mulai dengan peluang-peluang untuk melaksanakan kekuasaan dan pengaruh pada



tingkat lokal. Pengendalian diri pada tingkat lokal berarti desentralisasi - politik, ekonomi dan administrasi - dan pada akhirnya pengembangan masyarakat-masyarakat kecil yang menentukan dan mengatur dirinya sendiri.

Pengendalian diri tidak dapat berarti 'pengasingan diri', isolasionisme atau autarki. Mengingat hakikat interdependensi global sekarang ini, tiada bangsa yang dapat mengasingkan diri dari sistem internasional. Dunia telah menjadi terlalu kompleks untuk itu. Akan tetapi hal itu berarti usaha untuk mencapai tingkat swa-daya yang tinggi dalam pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok.

#### **4. Penggunaan Kekuasaan Pemerintah**

Pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok, pemberantasan kemiskinan dan penggalakan gaya pembangunan atas kaki sendiri berdasarkan sumber-sumber daya dalam negeri, menuntut digunakannya kekuasaan pemerintah. Ini adalah salah satu alat utama untuk mencapai tujuan suatu tata sosial yang adil dan tanpa itu tidak akan banyak perhatian untuk sesuatu selain perbaikan jangka pendek sistem sosial secara tambal sulam. Prioritas-prioritas yang diberikan oleh pemerintah kepada berbagai bidang pengeluaran negara mempunyai pengaruh sebesar mungkin atas kesejahteraan berbagai kelompok dalam masyarakat itu. Secara implisit, pilihan-pilihan yang dilakukan sehubungan dengan pajak, subsidi dan penyediaan pelayanan, termasuk pendidikan, juga mempengaruhi pembagian pendapatan.

Tujuan digunakannya kekuasaan pemerintah hendaknya menjamin agar pemerataan kesejahteraan adalah seadil seperti dimungkinkan oleh tata sosialnya. Persamaan lengkap, yang dibatasi sebagai persamaan mutlak kesejahteraan (kepuasan), kiranya tidak dapat dicapai berdasarkan mekanisme kebijaksanaan sosio-ekonomi yang dikenal sejauh ini.

Kekuasaan pemerintah tidak mesti menolak pemilikan swasta dalam sementara sektor ekonomi. Tidaklah perlu bahwa sektor pemerintah menguasai segala sarana produksi untuk memaksimalkan kesejahteraan. Di Swedia misalnya, suatu negara di mana kekuasaan pemerintah digunakan secara luas untuk menjamin dan meningkatkan kesejahteraan para warganya, sekitar 90% seluruh kapasitas produksi adalah milik swasta. Di banyak negara, pemilikan swasta atas perusahaan-perusahaan produksi dan distribusi yang kecil kiranya akan lebih menunjang maksimalisasi kesejahteraan daripada pemilikan negara. Di mana pemilikan swasta atas perusahaan-perusahaan besar lebih disenangi daripada sosialisasi, akan diperlukan kekuasaan tandingan dalam bentuk penguasaan tertentu oleh negara untuk men-



jamin agar kekuasaan ekonomi yang terdapat dalam perusahaan-perusahaan besar tidak disalahgunakan, agar kegiatan-kegiatannya menunjang kepentingan umum, dan agar buruh diberi suara yang sama dalam proses organisasi proses produksi. Akan tetapi di banyak negara Dunia Ketiga, pelaksanaan kedaulatan nasional atas sumber-sumber daya mereka sering menuntut agar negara mengambil alih manajemen sumber-sumber daya ini lewat perusahaan-perusahaan negara. Tanah, sebagai suatu komoditi sosial yang penting, merupakan bidang lain di mana kekuasaan negara harus digunakan untuk menjamin penggunaannya demi kepentingan umum. Di banyak negara Dunia Ketiga, land reform yang mencakup pemilikan koperatif dan distribusi tanah oleh negara merupakan suatu unsur esensial untuk menyesuaikan struktur-struktur sosial dengan sasaran-sasaran yang terarah pada pembangunan.<sup>1</sup>

Kekuasaan pemerintah harus digunakan untuk menjamin agar pendidikan diarahkan untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan orang-orang dan kebutuhan-kebutuhan masyarakat, yaitu semua orang. Suplai jenis-jenis tenaga kerja yang trampil harus direncanakan begitu rupa sehingga sebanyak mungkin menyamai permintaan akan tenaga kerja semacam itu oleh masyarakat (yaitu oleh para organisator produksi). Ini hendaknya menyumbang pada pengurangan perbedaan-perbedaan pendapatan, pada peningkatan kepuasan kerja dan pemenuhan kebutuhan tenaga suatu masyarakat yang berkembang.

Masyarakat hendaknya juga sengaja menciptakan *kesempatan kerja* untuk semua orang yang mencarinya dan menjamin agar pembagian dalam berbagai jenis pekerjaan mencapai suatu keseimbangan antara kepuasan yang berasal dari pekerjaan dan pemenuhan kebutuhan-kebutuhan masyarakat. Yang terakhir ini mengharuskan dilakukannya kegiatan-kegiatan tertentu yang tidak menyenangkan (berat, kotor, berbahaya). Kalau relatif mudah dipelajari, kegiatan-kegiatan ini bisa dilakukan oleh semua warga negara. Usaha-usaha mereka bisa diorganisasi dalam bentuk 'tentara-tentara pedesaan atau perkampungan' untuk pekerjaan di daerah-daerah pedesaan, di bidang pemeliharaan lingkungan, dalam dinas-dinas sosial dan kesehatan seperti di rumah sakit, atau dengan memberikan bantuan kepada kaum tua, sakit atau

---

<sup>1</sup>Pajak tanah, di mana tanah dimiliki swasta, dapat dikelola tanpa terlalu banyak kesulitan. Suatu keuntungan tambahan ialah bahwa ia bisa digunakan sebagai suatu insentif yang kuat untuk menggunakan tanah yang tersedia sebaik-baiknya. Berbagai cara menaksir pajak tanah bisa digunakan, dari yang sederhana sampai yang sangat sophisticated. Orang dapat mulai dengan yang pertama sambil menyiapkan yang terakhir. Dalam merancang pajak tanah orang hendaknya memperhatikan bahwa pejabat-pejabat penaksir tanah di masa lampau menunjukkan bahwa mereka tidak selalu kebal terhadap suapan. Praktek-praktek korupsi bisa dikurangi dengan minta kepada pemilik tanah untuk membuat taksiran milik mereka sendiri dengan syarat bahwa para penguasa bisa membelinya dengan harga taksiran itu ditambah prosentase tetap tertentu.



kurang beruntung. Kalau memerlukan ketrampilan tinggi, kegiatan-kegiatan itu harus dilakukan oleh mereka yang khusus dilatih untuk pekerjaan itu. Dalam kasus-kasus semacam itu pemerintah harus menjamin agar tiadanya kepuasan diimbangi dengan perbedaan dalam pendapatan, atau jumlah jam kerja atau keduanya.

Penggunaan kekuasaan pemerintah secara efektif berarti bahwa diperlukan *perencanaan jangka panjang dan menengah* pada berbagai tingkat. Penyusunan rencana-rencana nasional atau sistem data yang konsisten merupakan bagian esensial usaha untuk membentuk tata sosial yang adil. Banyak perencanaan semacam ini sedang dilakukan tetapi diperlukan koordinasi untuk mencapai suatu pendekatan seragam dalam arti yang lebih luas. Dewan Ekonomi dan Sosial PBB mungkin yang paling cocok untuk melakukan tugas itu, mungkin dengan bantuan Komite Perencanaan Pembangunan PBB.

## 5. Pembangunan Lingkungan Berimbang

Pembangunan yang dalam harmoni dengan lingkungan bisa menunjang khususnya di tingkat lokal pada pemenuhan banyak kebutuhan pokok dan pada penggalakan pengendalian diri. Misalnya terdapat suatu hubungan jelas antara praktek-praktek lingkungan yang sehat dan produksi pangan setempat. Sebagai akibat pola pengembalaan dan penebangan hutan, hilangnya tanah bisa dipercepat lewat erosi dan penggundulan; sistem irigasi yang kurang baik dipikirkan bisa mengakibatkan penggaraman tanah dan meluasnya penyakit karena lingkungan; penggunaan pupuk secara serampangan bisa membunuh kehidupan di sungai dan danau, dan lewat penghancuran kehidupan ikan hilangnya protein yang berharga dan pengangguran; dan penggunaan obat pembunuh tanaman, hama dan jamur secara riskan merupakan suatu bahaya bagi kesehatan manusia dan kehidupan hewan.

Strategi pembangunan baru harus didasarkan atas suatu evaluasi peka tingkah laku sistem lingkungan lokal dan meliputi suatu evaluasi dampak pembangunan padanya. Ia juga harus mendorong perputaran (*recycling*) di tingkat lokal; kotoran manusia dan binatang bersama-sama dengan penanaman enceng gondok misalnya dapat digunakan untuk menghasilkan bio-gas, pupuk dan protein, suatu kemungkinan yang akan meningkatkan peluang untuk pengendalian diri lokal.

Secara nasional adalah kewajiban kita untuk membina gaya pembangunan yang lebih mampu untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan manusia penduduk

dunia tanpa melanggar batas-batas luar sumber-sumber daya dan lingkungan bumi kita.

## STRATEGI PEMBANGUNAN BARU DAN DUNIA KETIGA

Dihadapkan dengan skala masif masalah kebutuhan-kebutuhan pokok dan kemiskinan, bangsa-bangsa miskin tidak mempunyai pilihan selain *berpaling ke dalam* sejauh dimungkinkan oleh interdependensi global. Sambil memperjuangkan struktur-struktur internasional yang baru dan suatu pembagian kesempatan dunia yang lebih adil, mereka harus menganut gaya-gaya pembangunan yang benar-benar mengandalkan diri dengan maksud untuk menyerang kemiskinan secara langsung dan mengembangkan sarana-sarana untuk memenuhi kebutuhan-kebutuhan pokok mereka.

Di banyak negara dua dasawarsa pembangunan memang hanya membawa sedikit hasil. Untuk sekitar dua pertiga umat manusia kenaikan pendapatan per jiwa kurang dari 1 dollar per tahun selama dua puluh tahun terakhir. Bahkan kenaikan ini, betapa menyedihkan pun, tidak merata. Sekitar 40% penduduk yang paling miskin terpaksa berjuang mati-matian untuk hidup dan kadang-kadang menerima lebih sedikit daripada seperempat abad yang lalu.

Memikirkan sasaran-sasaran pembangunan menurut taraf hidup Barat hanya meningkatkan kekacauan. Negara-negara miskin narus menolak maksud meniru pola-pola hidup Barat. Pembangunan bukanlah suatu proses linear, dan *tujuan pembangunan bukanlah mengejar ketinggalan* secara ekonomi, sosial, politik dan kebudayaan. Banyak segi kehidupan Barat telah menjadi boros dan tidak masuk akal dan tidak menunjang kebahagiaan sejati orang-orang. Bagi bangsa-bangsa miskin berusaha meniru yang kaya boleh jadi hanya berarti bahwa mereka menukar sejumlah masalah dengan sejumlah masalah lain dan secara demikian membuang atau merusak banyak hal yang berharga berupa sumber-sumber daya manusia dan nilai-nilai mereka.

Kemiskinan massal juga tidak dapat diserang lewat laju pertumbuhan yang tinggi, yang keuntungannya lambat laun akan menetes ke massa di bawah. Tidakkah selalu benar bahwa karena laju pertumbuhan yang tinggi memperluas opsi-opsi masyarakat hal itu pasti lebih baik daripada laju pertumbuhan yang rendah. Semuanya itu bergantung pada struktur laju-laju pertumbuhan itu. Kalau suatu laju yang tinggi dicapai lewat pengeluaran militer yang meningkat, atau lewat produksi barang-barang mewah untuk golongan yang kaya dan diistimewakan, ia tidak mesti lebih baik daripada laju yang lebih rendah yang dibagi secara lebih merata. Dengan lain perkataan, laju-laju pertum-



puhan yang berbeda-beda itu tidak dapat dinilai terlepas dari pembagian pendapatan yang tersirat di dalamnya. Soalnya bukanlah semata-mata betapa banyak dihasilkan, tetapi apa yang dihasilkan dan bagaimana ia dibagi. Sayangnya, pengukuran GNP tidak mencatat kepuasan sosial.

Negara-negara miskin hendaknya berusaha memenuhi kebutuhan-kebutuhan pangan pokok mereka sendiri dan secara demikian mengatasi ketidakpastian pasaran pangan internasional. Bangsa-bangsa kecil akan perlu mengorganisasi usaha ini dalam rangka pengendalian diri kolektif. Untuk mencapainya, *land reform* merupakan salah satu pratuntutan yang paling penting, dengan tanah dipandang sebagai suatu harta sosial esensial dan bukan suatu sasaran keuntungan. Land reform harus menguntungkan petani yang kecil dan miskin, dan membebaskannya dari pemerasan, diskriminasi dan perbudakan dan harus dilihat sebagai suatu sarana untuk memajukan keadilan sosial dan harkat manusia. Dalam banyak kasus ini bisa menuntut agar dilancarkan sistem-sistem penguasaan tanah yang koperatif atau kolektif. Para petani harus diberi insentif-insentif yang cukup dan kesempatan untuk minta harga yang wajar untuk hasil-hasil mereka sebagai imbalan material yang diperlukan untuk produksi yang meningkat. Pembangunan pertanian juga harus mendorong pembentukan pendapatan agar menciptakan pasaran bagi barang-barang hasil industri bangsa yang berkembang.

*Penciptaan kesempatan kerja* harus diperlakukan sebagai suatu *sasaran primer*, bukan *sekunder*, *pembangunan* karena merupakan sarana yang paling ampuh untuk membagi pendapatan dalam suatu masyarakat miskin. Ini menuntut proses-proses padat karya, bukan padat modal, bilamana tersedia pilihan-pilihan alternatif teknologi yang sama-sama efisien dan bila kekayaan faktor, dan khususnya sumber-sumber alam negara yang bersangkutan, memungkinkannya. Modal tidak mesti harus dipusatkan dalam suatu sektor modern yang kecil, yang menikmati produktivitas tinggi dan tabungan. Dalam sementara kasus, keuntungannya akan lebih besar dengan menyebarnya secara tipis atas bagian ekonomi yang luas - lewat program-program pekerjaan umum bila perlu - bahkan dengan resiko menurunkan rata-rata produktivitas tenaga kerja dan menurunkan laju pertumbuhan mendatang.<sup>1</sup> Pada umumnya, bangsa-bangsa miskin harus berusaha 'berjalan dengan dua kaki': penciptaan suatu sektor modern yang diperlukan untuk meningkatkan pro-

<sup>1</sup>Hakikat proses pembangunan sudah barang tentu berbeda dari negara ke negara; kebijaksanaan yang tepat untuk yang satu bisa kurang tepat untuk negara yang lain. Dalam sistem sosial tertentu misalnya, proses padat karya mungkin bisa diorganisasi dalam volume yang memadai dalam sektor tersier dan secara demikian meningkatkan ruang untuk proses-proses yang lebih sophisticated dalam sektor-sektor primer dan sekunder. Akan tetapi hal ini hanya bisa ditentukan berdasarkan perhitungan konkrit yang meliputi seluruh ekonomi.



duktivitas mereka dan untuk meningkatkan daya saing mereka di pasaran internasional dalam kombinasi dengan teknologi 'tepat' yang memanfaatkan daya inventif (menemukan) penduduk lokal dan yang menghasilkan proses produksi padat karya.

Sementara harga konsumen bisa dipertahankan di bawah tingkat pasar lewat *subsidi* dan, di mana tepat, *pembebasan pajak*. Tindakan-tindakan semacam itu khususnya tepat untuk kebutuhan-kebutuhan pertama dan 'barang-barang jasa' (merit goods), yaitu barang-barang yang diberi arti besar dalam karya pembangunan oleh para pengambil kebijaksanaan. Dengan pertimbangan yang sama, harga barang-barang dan jasa-jasa yang dianggap marginal atau bahkan kontra-produktif bagi pokok strategi pembangunan bisa dinaikkan dengan mengenakan pajak-pajak khusus.

*Pengumpulan pajak*, di mana perlu, harus diperbaiki. Ini diperlukan untuk menjamin agar sumber-sumber daya keuangan dimanfaatkan sepenuhnya untuk maksud-maksud pembangunan dan untuk memaksa kelas-kelas yang lebih kaya untuk ikut serta dalam usaha-usaha pembangunan secara yang lebih wajar. Ia juga hendaknya dirancang untuk mengakhiri praktek desersi fiskal lewat penghindaran pajak dan larinya modal ke luar negeri. Di negara-negara yang paling miskin pajak penjualan kiranya paling mudah dikelola. Pajak itu bisa dibuat progresif dengan membebaskan kebutuhan-kebutuhan pertama. Tempat paling baik untuk pengumpulan pajak adalah di perbatasan negara (pajak impor) dan di tingkat produksi (pabrik) untuk barang-barang pabrik.

Dalam banyak kasus harus diberikan perhatian khusus kepada penyediaan *perumahan*. Program pembangunannya sebagian besar harus dilakukan oleh orang-orang itu sendiri. Berhadapan dengan tugas ini, mereka akan memerlukan dukungan organisasi masyarakat yang dapat dimintai bantuan material dan teknis dan yang akan mengambil prakarsa untuk mengerahkan kemampuan-kemampuan memecahkan masalah secara kreatif. Dukungan ini harus diberikan dalam strategi pembangunan. Lokasi dan sistem jasa-jasa juga harus digunakan secara lebih luas. Mungkin juga diperlukan perhatian khusus untuk memperbaiki *pengangkutan umum* dan mensubsidinya agar tersedia untuk kelompok-kelompok paling miskin.

Dicapainya pembagian pendapatan yang adil dalam jangka panjang akan ditentukan oleh keputusan-keputusan mengenai pendidikan kesehatan masyarakat, struktur kesempatan kerja dan perkembangan teknologi dan oleh kebijaksanaan pengendalian penduduk. Proses inovasi teknologi dapat diperkirakan akan meningkatkan permintaan akan tenaga trampil dan kebijaksanaan pendidikan hendaknya diarahkan untuk memenuhi kebutuhan itu. Kebijaksa-



naan pengendalian penduduk mempunyai konsekuensi tidak langsung yang penting untuk membatasi suplai tenaga kerja tidak trampil dan secara demikian menaikkan harganya.<sup>1</sup>

Pemenuhan kebutuhan-kebutuhan pokok dan pemberantasan kemiskinan berarti bahwa sementara negara harus memberikan prioritas tinggi kepada *kebijaksanaan pengendalian penduduk* yang merupakan bagian integral karya pembangunan mereka. Keluarga-keluarga besar misalnya dijerakan oleh lingkaran setan kekurangan gizi kearah angka kematian yang tinggi. Dalam rumah-rumah tangga pedesaan di sementara negara miskin, nutrisi bayi sangat dipengaruhi oleh besar kecilnya (rumah tangga). Hampir 70% bentuk-bentuk kekurangan gizi yang paling parah yang dilihat di sementara klinik terdapat di antara anak-anak keempat atau berikutnya. Lain-lain kekurangan gizi umumnya juga lebih tinggi pada anak-anak yang dilahirkan kemudian. Ini mengisyaratkan bahwa suatu perbaikan penting dalam masalah kekurangan gizi bangsa dapat dicapai lewat praktek-praktek keluarga berencana. Tetapi ini hanya akan efektif dalam kombinasi dengan lain-lain tindakan yang berkaitan.\*

---

<sup>1</sup>Hasil-hasil positif jangka panjang yang bisa didatangkan oleh pengendalian penduduk dalam pembagian pendapatan digambarkan oleh perkiraan-perkiraan yang dibuat untuk India. Bisa ditunjukkan bahwa seandainya pertumbuhan penduduk sejak 1941 dibatasi menjadi 1% per tahun, maka pendapatan per jiwa keluarga-keluarga pekerja tidak trampil dan petani miskin pada tahun 1971 akan 75% lebih tinggi daripada kenyataannya. Yang sama bisa dicapai tiga dasawarsa yang lalu kalau ukuran keluarga-keluarga pendapatan rendah bisa dimantapkan pada 3,95 orang, ukuran keluarga pendapatan tinggi sekarang ini.

\*Karangan ini sebagian besar diambil dari Jan Tinberger, Koordinator, *Reshaping the International Order. A Report of the Club of Rome* (New York, 1976), hal. 61-73.

# **CARA PEMBINAAN DAN PERKEMBANGAN KOPERASI DI P3RSU**

**A. Rahman RANGKUTI**

## **I. PENDAHULUAN**

Koperasi harus diberi tempat dan peranan yang proporsional dalam pembangunan dan tata kehidupan perekonomian bangsa. Ketentuan seperti ini diamanatkan secara implisit oleh UUD 1945 pasal 33 ayat (1). Amanat UUD 1945 tentang koperasi ini diperkuat pula antara lain dalam Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 dan Ketentuan MPR No. IV/MPR/1978.

Dalam Project Appraisal Report yang menjadi pedoman utama dalam melaksanakan Proyek Pengembangan Perkebunan Rakyat Sumatera Utara (P3RSU), secara tegas tidak ada disebutkan mengenai pembinaan koperasi. Walau demikian, sesuai dengan amanat UUD 1945 dan Ketetapan MPR di atas, Project Management Unit (PMU) P3RSU telah melakukan pembinaan koperasi secara konsepsional.

Patut dikemukakan bahwa konsep operasional pembinaan koperasi di P3RSU, sepenuhnya berpedoman pada ketentuan dalam Ketetapan MPR No. 4/MPR/1978 yang menyebutkan: "Koperasi adalah lembaga ekonomi yang berwatak sosial yaitu sebagai usaha bersama berdasarkan atas asas kekeluargaan. Dalam usaha untuk meningkatkan peranan dan kemampuan koperasi, perlu disempurnakan dan dilaksanakan konsep-konsep operasional yang menitikberatkan pada pembinaan prakarsa dan swakarya, meningkatkan ketrampilan manajemen, pemupukan modal dari anggota koperasi agar koperasi sungguh-sungguh menjadi wahana meningkatkan kesejahteraan rakyat banyak."

Pada tulisan ini dicoba diungkapkan pengalaman kecil dan relatif singkat dari PMU-P3RSU dalam membina koperasi pekebun kecil yang akhir-akhir ini lebih dikenal dengan istilah *smallholder*. Adalah jelas dan diakui



sepenuhnya, tulisan ini jauh dari sempurna dan mungkin mengandung aspek yang masih perlu dipertanyakan. Karenanya, tanggapan terhadap tulisan ini sangat dihargakan.

## II. GAMBARAN UMUM MENGENAI P3RSU

### 1. Proyek Terpadu Model UPP dengan Input Lengkap

Sebagaimana telah dikemukakan, P3RSU adalah singkatan dari Proyek Pengembangan Perkebunan Rakyat Sumatera Utara. Lokasi proyek ini terletak di Kabupaten Labuhan Batu Propinsi Sumatera Utara. Tujuan proyek ini adalah untuk meningkatkan taraf hidup dan kehidupan pekebun kecil yang telah ada di lokasi bersangkutan (existing smallholder).

Perlu dikemukakan bahwa sebagian pembiayaan proyek ini bersumber dari Bank Dunia/International Development Association (IDA) yakni sebesar US\$ 5 juta sesuai dengan Perjanjian Kredit antara Pemerintah Republik Indonesia dan Bank Dunia/IDA No. 358-IND. Oleh karena ini, P3RSU dikenal juga dengan nama asing yakni North Sumatra Smallholder Development Project (NSSDP). Sedangkan menurut kriteria Bank Dunia, dari segi investasi per-keluarga petani peserta, proyek ini termasuk klasifikasi medium cost.

P3RSU merupakan jenis proyek terpadu dengan penyediaan input lengkap yang memadai. Dengan kata lain, pada proyek ini pengembangan usaha-tani pekebun dibina secara terpadu dan berkelanjutan, mulai dari proses pembangunan dan pemeliharaan kebun, pengolahan dan pemasaran hasil serta pengorganisasian petani peserta.

Organisasi pelaksana lapang P3RSU yang memiliki ciri tersendiri dibentuk dengan Surat Keputusan Menteri Pertanian dan diberi nama Project Management Unit (PMU) atau dalam bahasa Indonesia disebut Unit Pelaksana Proyek (UPP). UPP ini memiliki wewenang dan tugas mengelola seluruh kegiatan lapang proyek dan bertanggung jawab kepada Direktur Jenderal Perkebunan selaku Ketua Badan Pembina.

P3RSU mulai dilaksanakan pada tahun 1973/1974 dan masa kerjanya akan berakhir pada tahun 1982/1983. Dalam hal ini kiranya patut dicatat bahwa P3RSU adalah proyek terpadu model UPP dengan penyediaan input lengkap yang pertama ditangani Direktorat Jenderal Perkebunan.

## 2. Skim Pertanaman P3RSU

P3RSU memiliki dua jenis Skim **Pertanaman** yang secara garis besar dapat dijelaskan sebagai berikut ini:

### *a. Skim Pertanaman Blok*

Pada skim ini lahan (areal tanah) dalam satu blok yang cukup luas disediakan oleh pemerintah. Lahan ini dibagikan secara undian kepada petani peserta masing-masing seluas 2 ha/kepala keluarga (kk) dalam keadaan sudah diolah oleh kontraktor yang dipekerjakan UPP. Selanjutnya seluruh kegiatan pembangunan lahan tersebut mulai dari mengajir (lining), membuat lubang, bertanam, memelihara dan sebagainya dikerjakan oleh petani peserta dengan bimbingan petugas UPP. Petani yang diikutsertakan dalam skim ini adalah petani yang memiliki kebun karet kurang dari 2 ha. Untuk membangun lahan seluas 2 ha tersebut menjadi kebun karet atau kebun kelapa sawit, kepada petani peserta disediakan Paket Pinjaman berupa bibit, pupuk, obat-obatan (agrochemicals), alat pertanian (termasuk perlengkapan panen) dan uang tunai. Paket pinjaman ini disalurkan UPP secara bertahap sesuai dengan keperluan yang sudah ditetapkan hingga tanaman mulai menghasilkan yakni untuk karet sampai tanaman berumur 5 tahun, sedangkan untuk kelapa sawit sampai tanaman berumur 3 tahun. Persyaratan Paket Pinjaman yang disediakan pemerintah ini bersifat lunak dan berjangka panjang yakni sebagai berikut:

- jaminan hanya berupa Surat Keputusan Pinpro yang menunjuk seseorang menjadi petani peserta Pertanaman Blok P3RSU;
- tenggang-waktu pinjaman selama 7 tahun untuk pertanaman karet dan 5 tahun untuk pertanaman kelapa sawit;
- selama tenggang-waktu, bunga pinjaman dibebaskan (subsidi);
- masa pencicilan pinjaman maksimum 15 tahun dihitung setelah berakhirnya masa tenggang-waktu;
- bunga pinjaman 6% untuk pertanaman karet dan 12% untuk pertanaman kelapa sawit.

### *b. Skim Peremajaan Karet*

Pada skim ini lahan disediakan oleh petani sendiri yakni berupa kebun karet tua atau yang sudah kurang/tidak produktif lagi. Petani yang diikutsertakan dalam skim ini adalah petani yang memiliki kebun karet 2 sampai 10 ha. Karena sasaran skim ini pada dasarnya adalah alih teknologi atau bersifat



edukatif, maka bantuan yang disediakan P3RSU kepada petani peserta hanyalah untuk meremajakan 1 (satu) ha dari kebun karet yang dimiliki petani bersangkutan.

Kepada petani peserta Skim Peremajaan ini disediakan Paket Grant berupa bibit, pupuk, obat-obatan (agrochemicals) dan perlengkapan deres dan uang tunai (insentif) untuk meremajakan kebun karet seluas 1 ha. Paket Grant tersebut disalurkan secara bertahap oleh UPP sesuai dengan keperluan yang sudah ditetapkan hingga tanaman karet berumur 5 tahun (mulai dideres). Karena bersifat grant, bantuan pemerintah kepada petani peserta peremajaan ini adalah cuma-cuma. Dengan istilah lain, bantuan peremajaan ini dapat diklasifikasikan sebagai "beasiswa" bagi petani peserta untuk belajar dan menerapkan teknik budidaya maju dalam peremajaan kebun karet.

Pada skim peremajaan ini semua kegiatan mulai dari land clearing, ber-tanam sampai memelihara tanaman dikerjakan sendiri oleh petani peserta. Sedangkan fungsi UPP antara lain adalah membimbing petani, menyalurkan Paket Grant secara bertahap dengan administrasi yang baik.

### c. Pelaksanaan Skim Pertanaman P3RSU

Sesuai dengan Perjanjian Kredit antara Pemerintah Republik Indonesia dan Bank Dunia/IDA No. 358-IND, target pertanaman P3RSU adalah seluas 9.000 ha untuk 4 tahun tanam. Skim Pertanaman ini mulai dilaksanakan pada tahun 1974/1975 dan selesai tahun 1977/1978 (4 tahun tanam). Skim Pertanaman Blok Karet dilaksanakan di 4 lokasi (unit) dan Blok Kelapa Sawit di satu lokasi (unit). Skim Peremajaan Karet letaknya terpencar hampir pada seluruh Kecamatan di Kabupaten Labuhan Batu kecuali wilayah pantai. Secara lebih terperinci, pelaksanaan Skim Pertanaman P3RSU adalah sebagaimana disajikan pada Tabel 1. Sampai dengan awal Nopember 1981, Pertanaman P3RSU yang telah menghasilkan adalah karet seluas sekitar 4.500 ha dan kelapa sawit seluas 1.000 ha.

Oleh peserta Pertanaman Blok di kelima lokasi (unit) Pertanaman Blok P3RSU telah dibentuk dan dikembangkan masing-masing 1 unit koperasi. Sedangkan oleh peserta Skim Peremajaan P3RSU tidak dibentuk koperasi karena tempat tinggal pesertanya terpencar dan berjauhan. Hanya bagi peserta Skim Peremajaan yang tinggal tidak jauh dengan Unit Pertanaman Blok ikut menjadi anggota koperasi di unit bersangkutan.

Tabel 1

## PELAKSANAAN SKIM PERTANAMAN P3RSU TAHUN 1974 S/D TAHUN 1977/1978

Tahun Tanam	Realisasi Skim Pertanaman (ha)			
	Blok Karet	Blok K. Sawit	Peremajaan	Jumlah
1974/1975	371 (*)	-	96	467
1975/1976	1.671 (*)	400	400	2.471
1976/1977	1.600	400	1.000	3.000
1977/1978	1.758	200	1.204	3.162
Total	5.300	1.000	2.700	9.000

\* Pada tahun 1974/1975 tiap Peserta Pertanaman Blok (2 ha/kk), hanya bertanam 1 ha, sedangkan yang 1 ha lagi ditanam tahun 1975/1976. Jumlah petani peserta Pertanaman Blok P3RSU sebanyak 3.150 kk dan peserta Peremajaan 2.700 kk.

### III. KONSEPSI P3RSU DARI SEGI KELEMBAGAAN

Koperasi adalah salah satu lembaga yang merupakan subsistem yang dibina perkembangannya secara terpadu dengan subsistem lainnya yang ikut berperan dalam keseluruhan konsepsi P3RSU sebagai satu sistem. Untuk melihat posisi dan cara pembinaan koperasi di P3RSU, kiranya perlu diuraikan serba sedikit mengenai konsepsi P3RSU ditinjau dari segi kelembagaan.

#### 1. Peran Beberapa Lembaga dalam Perkembangan Perkebunan Rakyat

Dalam sistem ekonomi produksi modern, sudah lama dikenal adanya berbagai jenis lembaga yang berfungsi aktif dalam mendukung proses produksi "barang" dan atau "jasa" yang dilaksanakan oleh suatu bentuk usaha yang menghasilkan barang dan atau jasa bersangkutan. Lembaga-lembaga dimaksud antara lain adalah:

- Lembaga Penelitian yang menghasilkan "teknologi";
- Lembaga Pendidikan formal dan atau informal yang merupakan "media" alih teknologi;
- Organisasi Produsen barang dan atau jasa bersangkutan;
- Penghasil dan atau Penyalur sarana produksi yang diperlukan sesuai dengan teknologi yang diterapkan;



- Lembaga Keuangan khususnya Bank;
- Lembaga Distribusi dari barang dan atau jasa bersangkutan;
- Pasar dari barang dan atau jasa bersangkutan.

Di negara-negara sudah maju yang menganut sistem "kekuatan pasar", lembaga-lembaga tersebut saling mendukung terutama atas dorongan *mekanisme pasar* atau hukum penawaran dan permintaan. Saling mendukung ini terjadi secara "wajar" setelah tercipta situasi di mana "bargaining position" antar lembaga-lembaga tersebut relatif tidak jauh berbeda yang diikuti dengan saling ketergantungan yang relatif kuat.

Bagaimana peran dan situasi saling ketergantungan antara lembaga-lembaga tersebut di atas di negara kita khususnya di lingkungan perkebunan rakyat dapat diungkapkan berikut ini.

#### *a. Peran Balai Penelitian*

Pada umumnya, semua metoda modern yang digunakan dalam proses produksi suatu jenis barang merupakan hasil penelitian para ahli baik karya perorangan maupun melalui suatu Balai Penelitian. Demikian pula halnya adalah sama pada proses produksi komoditi perkebunan.

Penelitian tentang teknik budidaya tanaman perkebunan khususnya karet telah cukup lama dilakukan di Indonesia. Bahkan Balai Penelitian Perkebunan Medan (BPPM) yang dulunya bernama AVROS dan kemudian RISPA pernah dikenal sebagai Balai Penelitian karet terbaik di dunia.

Di masa lalu, Perusahaan-perusahaan Perkebunan Besar adalah yang membangun dan membiayai Balai Penelitian seperti AVROS. Oleh karenanya, Perusahaan Perkebunan sudah lama mendapat pelayanan dan dukungan Balai Penelitian. Dalam hal ini dapat dicatat, bibit karet unggul klon Av 2037 dan GT-1 yang dihasilkan di masa penjajahan Belanda telah lama diusahakan dalam skala besar di Perusahaan Perkebunan Besar. Dengan teknik pertanaman dan pemeliharaan yang baik, kedua klon tersebut dapat mencapai produksi puncak sampai 2.500 kg karet kering/ha/tahun.

Hingga dewasa ini, sebagian besar areal karet rakyat memiliki daya produksi yang rendah yakni antara 300-500 kg karet kering/ha/tahun. Daya produksi yang rendah ini jelas memperlihatkan bahwa pada usaha-tani perkebunan rakyat hasil penelitian teknik-budidaya tanaman karet boleh dikatakan belum dikembangkan penerapannya.

### *b. Peran Lembaga Pendidikan Formal dan Informal (Penyuluhan)*

Pada tingkat pertama, daya serap teknologi oleh seseorang akan banyak dipengaruhi pendidikan formal dan informal yang diperoleh orang bersangkutan. Walaupun tidak begitu besar pengaruhnya, tingkat pendidikan rata-rata pekebun kecil di Indonesia yang rendah, merupakan salah satu faktor yang menyebabkan penerapan teknologi di lingkungan perkebunan rakyat tidak berkembang selama ini. Sementara itu, karena berbagai kekurangan dan kelemahan yang ada, lembaga penyuluhan selama ini juga belum berperan dan berfungsi efektif dalam meningkatkan pengetahuan, motivasi dan ketrampilan teknis pekebun kecil. Pendidikan informal atau penyuluhan yang belum efektif ini termasuk salah satu faktor yang cukup dominan sebagai penyebab belum berkembangnya penerapan teknik-budidaya maju di lingkungan perkebunan rakyat.

### *c. Peran Organisasi Petani Pekebun*

Dalam kegiatan usaha-tani padi apalagi dalam bentuk sawah, secara alamiah diperlukan dan berkembang kebersamaan antara petani misalnya dalam bentuk:

- bertanam serempak dan bersama-sama pada areal yang luasnya memadai agar secara bersama para petani dapat mengatasi gangguan hama;
- membuat dan memelihara irigasi sederhana ditanggung dan dikerjakan bersama-sama (contoh: Subak, Ulu Bodar);
- bertanam dan panen padi secara "gotong royong".

Berbeda dengan usaha-tani padi, ciri usaha-tani tanaman perkebunan dapat dikemukakan antara lain sebagai berikut:

- Baik untuk kegiatan pembangunan, pemeliharaan maupun pengutipan hasilnya, kebersamaan antar petani pekebun tidak begitu diperlukan;
- Produksi tanaman perkebunan merupakan komoditi komersial dengan pengertian, petani memproduksi untuk dijual;
- Pasar untuk komoditi perkebunan adalah terbuka, hingga umumnya petani pekebun menjual hasil kebunnya sendiri-sendiri.

Patut pula dikemukakan bahwa kebersamaan antar petani yang relatif kuat di pedesaan hingga dewasa ini adalah dalam hubungan sosial-budaya, sedangkan dalam hubungan ekonomi, kebersamaan antar petani umumnya sangat lemah.

Menurut pengamatan sepintas lalu, hal-hal yang dikemukakan di atas merupakan faktor penyebab utama sangat sukarnya berkembang suatu



organisasi di lingkungan petani pekebun baik dalam kegiatan produksi maupun pemasaran hasil. Dengan kata lain, peran organisasi petani pekebun nyaris tidak ada dalam perkembangan perkebunan rakyat selama ini.

*d. Peran Penghasil/Penyalur Sarana Produksi Modern*

Seperti telah dikemukakan terdahulu, hasil penelitian berupa metoda modern dalam proses produksi komoditi perkebunan boleh dikatakan tidak dikenal penerapannya pada usaha-tani perkebunan rakyat selama ini. Metoda proses produksi yang diterapkan petani pekebun pada umumnya bersifat "alamiah" dan "tradisional". Ini berarti, petani pekebun selama ini tidak memerlukan sarana produksi modern dalam proses produksi komoditi perkebunan yang diusahakannya. Dengan demikian, permintaan terhadap sarana produksi modern di lingkungan perkebunan rakyat hampir tidak ada selama ini. Oleh karenanya adalah wajar, peran penghasil/penyalur sarana produksi modern dalam perkembangan perkebunan rakyat boleh dikatakan tidak ada ditinjau dari segi mekanisme pasar.

*e. Peran Lembaga Keuangan*

Dalam sistem perekonomian modern lembaga keuangan yang memberi pelayanan dalam proses produksi adalah bank. Ditinjau dari sifatnya yakni petani karet masih merupakan lembaga tradisional dari berbagai aspek dan bank sebagai lembaga modern, maka sukarlah diharapkan terjadinya hubungan timbal-balik yang saling menguntungkan antara bank dan petani karet. Bila dibandingkan sifat-sifat tersebut dapat diuraikan lebih lanjut sebagai berikut:

Petani Karet (Lembaga Tradisional)	Bank (Lembaga Modern)
i. kurang suka dan tidak mengerti birokrasi,	i. harus menjalankan birokrasi,
ii. pendapatan kecil tidak mampu menabung atau membuka deposito,	ii. untuk membuka rekening perlu dana deposito,
iii. tidak memiliki kekayaan untuk agunan,	iii. meminjam uang harus dengan jaminan,
iv. jumlah usaha-taninya banyak tetapi skalanya kecil,	iv. tidak efisien melayani usaha-tani kecil
v. investasi pada pertanaman karet berjangka panjang.	v. belum menyediakan kredit berjangka panjang misalnya 15-20 tahun.

Dengan melihat perbandingan di atas, kiranya tidaklah mengherankan bila hingga waktu ini dengan persyaratan yang berlaku, bank belum dapat berperan dalam pengembangan perkebunan rakyat. Sebaliknya pula dengan keadaannya seperti dikemukakan di atas, para petani karet belum mampu mendekati atau memanfaatkan fungsi bank.

#### *f. Peran Lembaga Distribusi*

Faktor-faktor yang mempengaruhi aspek distribusi barang antara lain dapat dikemukakan sebagai berikut:

- kegunaan, bentuk dan sifat dari barang bersangkutan;
- jarak lokasi kegiatan produksi dengan tempat pemasaran;
- keadaan prasarana antara lokasi produksi dan pasar;
- keadaan sarana angkutan antara lokasi produksi dan pasar.

Untuk mendapatkan gambaran mengenai aspek distribusi komoditi perkebunan rakyat, diambil contoh komoditi utama yakni karet.

Karet yang dihasilkan petani bukan barang konsumsi, tetapi masih merupakan bahan baku untuk sektor industri. Sementara itu, dari segi bentuk dan sifatnya, komoditi karet bukan "barang lemah" dengan pengertian, bentuk fisik dan sifat kimiawi karet tidak mudah rusak dalam pengangkutan dan penyimpanan. Mengingat kegunaan, bentuk dan sifat komoditi karet ini, maka perhatian pemerintah selama ini terhadap aspek distribusi komoditi karet masih sangat kecil bila dibandingkan dengan aspek distribusi beras.

Areal tanaman karet rakyat umumnya dibangun dan diusahakan secara ekstensif atau dengan pembukaan lahan hutan pada daerah yang kering (bukan daerah rawa-rawa). Cara pengusahaan tanaman karet seperti ini menyebabkan lokasi areal tanaman karet rakyat terpencar-pencar dan sebahagian besar jauh dari pelabuhan yang kebanyakan letaknya di tepi pantai atau muara sungai besar. Karena lokasinya yang seperti ini, dan perhatian pemerintah masih kecil, maka keadaan prasarana ke lokasi-lokasi kebun karet rakyat pada umumnya masih jauh dari memadai. Pada giliran berikutnya, keadaan prasarana yang masih jauh dari memadai ini menyebabkan pula keadaan sarana angkutan dari dan ke lokasi kegiatan produksi karet rakyat masih belum baik.

Masih belum baiknya aspek distribusi karet rakyat akhirnya menjadi beban petani produsen berupa ongkos angkut yang tinggi dan sering tidak lancar dengan akibat petani mengalami kerugian waktu. Dengan kata lain, lem-



baga atau aspek distribusi belum mendukung perkembangan perkebunan karet rakyat.

#### *g. Peran Lembaga Pasar*

Untuk ini kembali diambil contoh pemasaran karet rakyat. Berbagai sumber informasi menyebutkan bahwa tingkat harga karet yang diterima petani adalah rendah yakni berkisar 40% harga fob. Di samping itu karena *kurangnya insentif harga*, kebanyakan petani karet lebih senang dan sering menganggap lebih "beruntung" menghasilkan karet mutu rendah untuk dijual.

Organisasi petani karet dalam pemasaran hasil tidak ada. Dengan kata lain, petani menjual karetnya sendiri-sendiri di desa atau pasar terdekat. Sebagai konsekuensi cara penjualan sendiri-sendiri ini, muncul dua mata rantai pemasaran karet rakyat yang pertama namanya cukup terkenal yakni "tengkulak" dan yang kedua adalah agen Pengusaha Pabrik.

Karet merupakan komoditi ekspor, hingga harganya sangat tergantung pada perkembangan pasar dunia. Yang cepat mengetahui harga di pasar dunia adalah pedagang besar, Pengusaha Pabrik dan Eksportir. Yang diketahui petani adalah harga yang ditetapkan tengkulak pada waktu petani bersangkutan menjual karetnya.

Berdasarkan beberapa kenyataan di atas, kiranya mudah tergambar bahwa posisi petani pekebun karet sangat lemah terhadap pasar. Dengan posisi petani yang lemah ini, tidaklah berlebihan untuk mengatakan bahwa peran lembaga pasar sukar diharapkan dapat berfungsi sebagai pendukung perkembangan perkebunan karet rakyat. Bahkan sebaliknya, kenyataan selama ini menunjukkan bahwa lembaga pasar lebih banyak berfungsi sebagai tembok penghalang dalam perkembangan perkebunan rakyat.

## **2. Perlu Kekuatan Pendorong**

Seperti telah diungkapkan pada butir 1:a s/d g, semua lembaga yang diperlukan belum mendukung perkembangan proses produksi komoditi perkebunan rakyat. Dalam kaitan ini dapat pula dikatakan bahwa saling ketergantungan antara lembaga produksi komoditi perkebunan rakyat dan lembaga-lembaga pendukung dimaksud belum terjalin dengan baik dan wajar. Bahkan, karena posisinya yang sangat lemah dari berbagai segi, lembaga pro-

duksi komoditi perkebunan rakyat selama ini dapat dikatakan sebagai *sapi perahan* terutama oleh lembaga pasar dengan segala liku-likunya.

Dari kenyataan seperti dikemukakan terakhir, tampaknya teori yang menyebutkan bahwa mekanisme pasar dapat mendorong terciptanya keadilan dalam pembagian pendapatan tidak berlaku selama ini di lingkungan perkebunan rakyat. Situasi seperti ini akan terus berlangsung selama bargaining position lembaga produksi komoditi perkebunan rakyat jauh lebih lemah dibandingkan dengan lembaga-lembaga lainnya terutama lembaga pasar.

Untuk lebih mempercepat proses terciptanya situasi saling ketergantungan antara lembaga produksi komoditi perkebunan rakyat dan lembaga-lembaga pendukungnya, jelas diperlukan *kekuatan pendorong*. Dorongan bukan hanya untuk memperkuat posisi lembaga produksi saja, tetapi juga sekaligus dan terpadu terhadap semua lembaga pendukung agar dapat berfungsi dengan baik.

Kekuatan pendorong dimaksud antara lain berupa:

- campur tangan pemerintah dalam bentuk peraturan-peraturan yang diperlukan;
- kemudahan-kemudahan yang disediakan pemerintah terutama untuk petani produsen;
- aparat pemerintah yang ditugaskan untuk itu.

Pemikiran terakhir inilah yang merupakan latar belakang pembentukan lembaga yang bersifat khusus untuk melaksanakan P3RSU dengan nama Project Management Unit (PMU) atau dalam bahasa Indonesia disebut Unit Pelaksana Proyek (UPP).

### 3. Fungsi Kelembagaan UPP di P3RSU

Fungsi pokok UPP sebagai sub sistem dalam keseluruhan sistem P3RSU adalah:

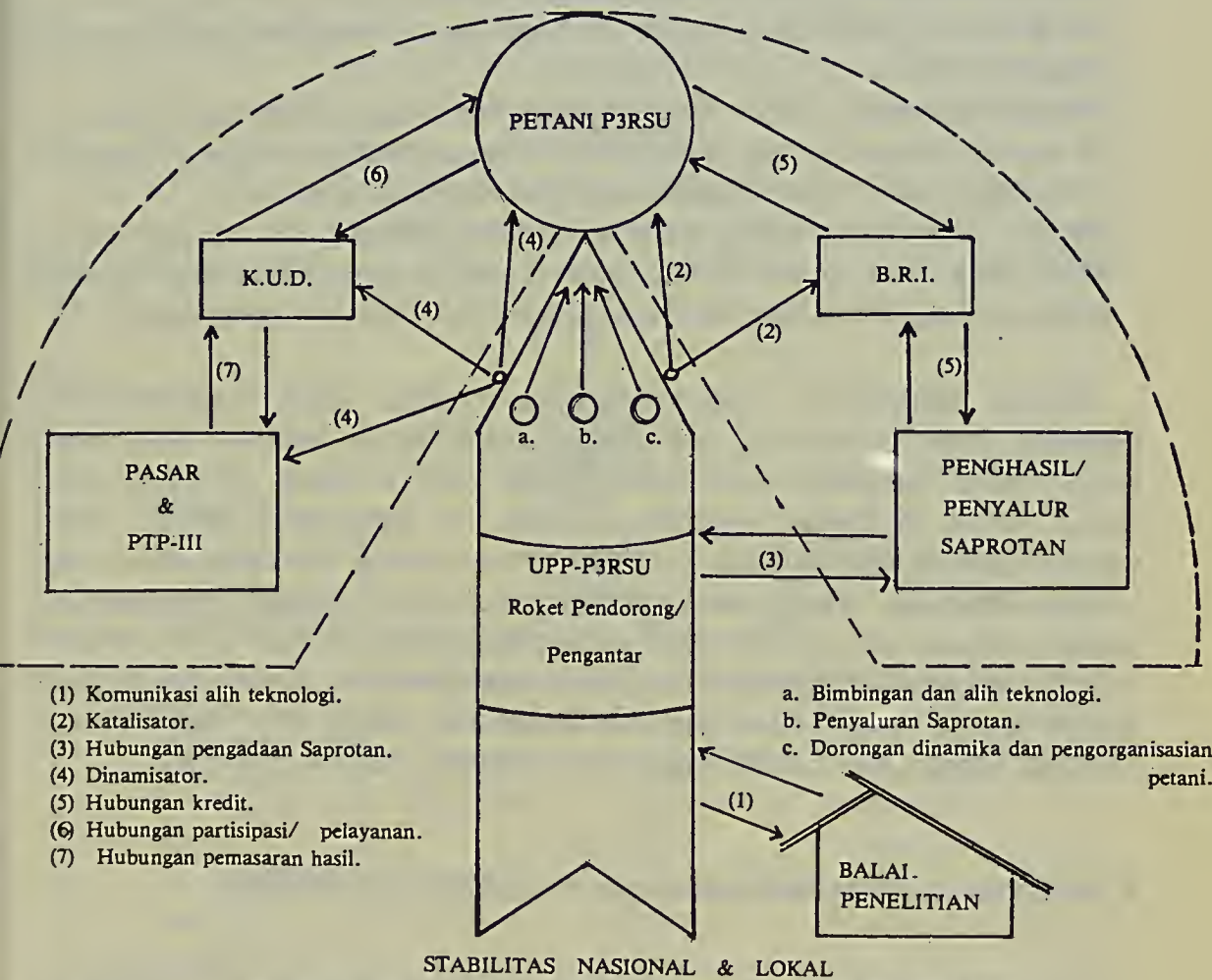
- a. Sebagai media alih teknologi antara Balai Penelitian dan Petani Peserta;
- b. Sebagai aparat pelayanan dalam pengadaan sarana yang diperlukan sesuai dengan teknologi yang diterapkan;
- c. Sebagai dinamisator dan penggerak dalam kegiatan petani peserta membangun kebun diikuti dengan pengembangan organisasi petani peserta terutama dari segi kebersamaan dan manajemen.

Di samping fungsi pokok tersebut, UPP memiliki fungsi penunjang yang antara lain sebagai berikut:



Gambar-1:

KONSEPSI P3RSU DARI SEGI KELEMBAGAAN  
(PHASE PEMBANGUNAN)



Oleh penulis dan Ir. H.S. Dillon, sistem roket ini disebut dengan TEORI ORBIT.

- Catatan:
- Selama periode pembangunan, UPP sebagai sub-sistem dalam keseluruhan sistem P3RSU berfungsi:
    - Mendorong dan mengantarkan petani peserta ke dalam suatu situasi yang cukup kuat posisinya dari segi ekonomi dan sosial dan pengorganisasian;
    - Mendorong sub-sistem lain yang ikut terlibat agar berfungsi mendukung timbul saling ketergantungan yang baik dan wajar antar seluruh sub-sistem saling ketergantungan yang baik dan wajar antar seluruh sub-sistem.
  - Bila tugas UPP terlaksana dengan baik, maka lembaga dengan fungsi seperti UPP tidak diperlukan lagi.
  - Setelah berakhir masa kerjanya, seluruh fungsi dan tugas UPP pada dasarnya dialihkan ke KUD.

- Sebagai katalisator untuk mendorong berkembangnya hubungan timbal-balik antara petani peserta secara individu atau melalui koperasi dan Bank Rakyat Indonesia (BRI);
- Sebagai dinamisator untuk mendorong berkembangnya hubungan yang sehat antara koperasi peserta dan lembaga pasar penjualan hasil terutama dengan PTP-III;
- Sebagai dinamisator untuk mendorong berkembangnya hubungan yang wajar antara koperasi petani peserta dan berbagai lembaga penghasil/penyalur sarana produksi modern maupun keperluan petani lainnya;
- Sebagai dinamisator untuk mendorong berkembangnya hubungan timbal-balik yang baik antara petani peserta secara perorangan atau melalui koperasi dengan lembaga-lembaga pemerintah yang berkepentingan.

Dalam pelaksanaan fungsi-fungsinya tersebut, pada dasarnya UPP berperan untuk mendorong dan mengantarkan semua lembaga (sub sistem) yang terlibat langsung dalam pelaksanaan P3RSU untuk mencapai suatu situasi (orbit) di mana bargaining position dari para petani peserta dalam wadah koperasi menjadi kuat, diikuti dengan saling ketergantungan antar lembaga-lembaga tersebut menjadi sehat dan serasi. Dengan menggambar-kannya sebagai suatu sistem roket pengantar pesawat angkasa luar, konsepsi P3RSU dari segi kelembagaan disajikan pada Gambar-1. Dalam hal ini patut dicatat bahwa roket pendorong dan pengantar adalah UPP dan lembaga-lembaga lainnya merupakan bagian dari pesawat angkasa luarnya.

#### **4. Mekanisme Saling Ketergantungan yang Sehat dan Dinamis**

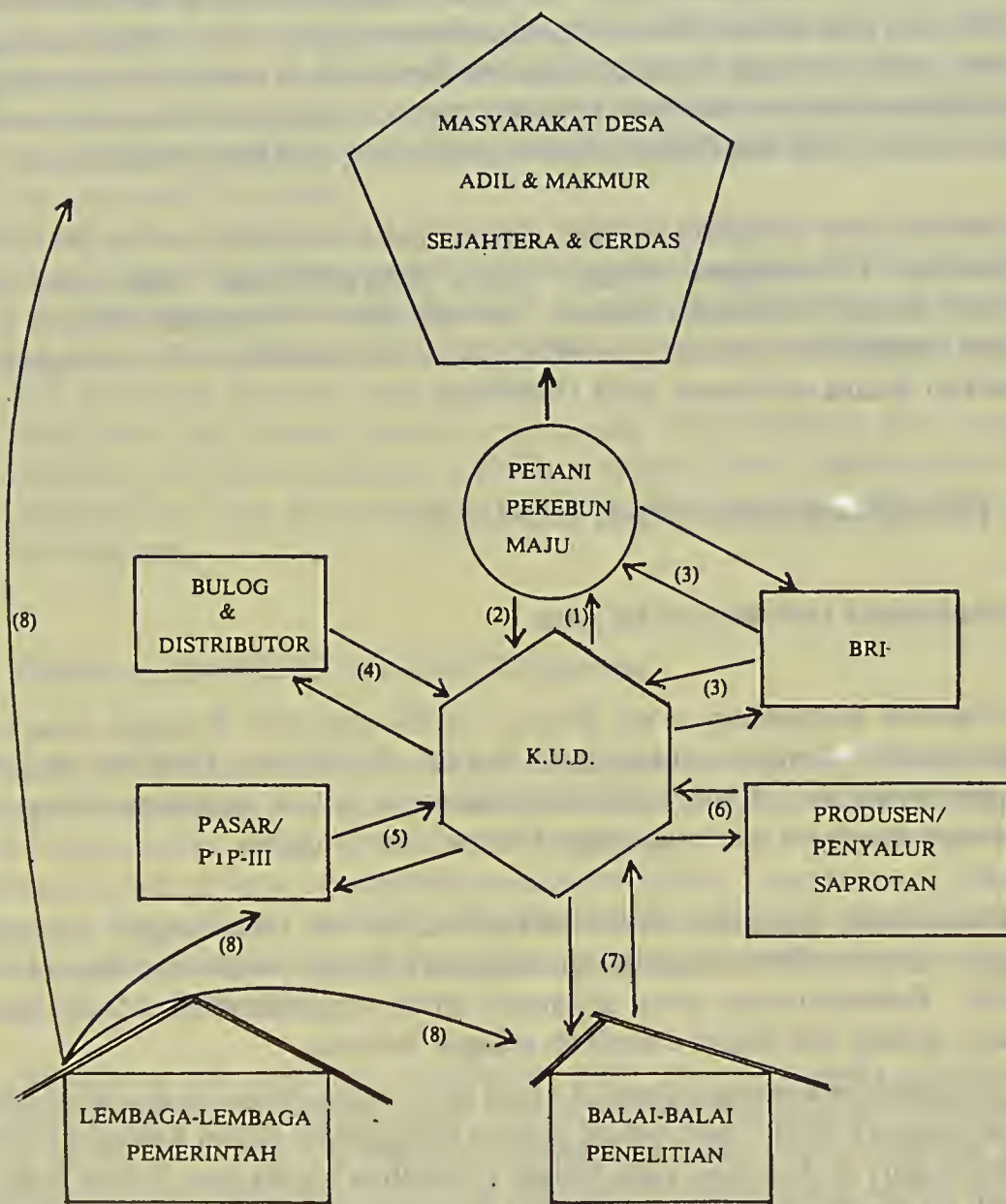
Bila KUD telah kuat terutama dari segi kebersamaan, manajemen dan kegiatannya, maka pada dasarnya semua fungsi UPP-P3RSU dapat diambil alih KUD. Bahkan lebih dari sekedar mendukung proses produksi yang dilaksanakan oleh anggota, KUD dapat pula berkembang fungsi dan kegiatannya untuk melayani berbagai segi kehidupan ekonomi petani, baik yang menjadi anggota maupun yang bukan menjadi anggota. Dengan demikian KUD dapat merupakan lembaga sentral dalam mendukung dan melayani proses dan dinamika kehidupan ekonomi petani pekebun dan masyarakat desa bersangkutan.

Berkembangnya KUD jelas akan menimbulkan permintaan akan beraneka ragam barang dan jasa. Bila situasinya seperti ini, maka lembaga-lembaga lain biasanya akan muncul dengan penawaran barang dan atau jasa yang diminta. Dalam hal ini hukum permintaan dan penawaran akan berlaku. Situasi (orbit) seperti inilah yang ingin dicapai melalui P3RSU.



Gambar-2

MEKANISME KELEMBAGAAN DENGAN SALING KETERGANTUNGAN  
YANG SEHAT DAN DINAMIS (ORBIT)



- Keterangan:
- (1) Pelayanan
  - (2) Partisipasi
  - (3) Hubungan Kredit
  - (4) Hubungan Pengadaan Kebutuhan Pokok
  - (5) Hubungan Jual-Beli Komoditi Perkebunan
  - (6) Hubungan Pengadaan Saprotan
  - (7) Hubungan/Informasi Ilmu/Teknologi
  - (8) Monitoring dan Pembinaan.

Situasi seperti dikemukakan di atas jelas baru akan tercapai bila semua faktor yang mendukungnya berfungsi secara baik. Sementara itu, ditinjau dari segi perilaku lembaga-lembaga ekonomi masyarakat, yang berlaku hingga dewasa ini dan sistem ekonomi yang dicita-citakan, jelas saling ketergantungan antar lembaga-lembaga ekonomi dimaksud di atas tidak sepenuhnya dapat diandalkan berdasarkan kekuatan pasar. Dalam hal ini peranan sektor negara akan tetap diperlukan sebagai pendukung sekaligus dinamisator.

Berdasarkan pemikiran yang diungkapkan terakhir, maka jenis dan mekanisme kelembagaan dengan saling ketergantungan yang sehat dan dinamis (orbit) diharapkan dapat tumbuh dan berkembang dengan baik setelah berakhirnya masa kerja P3RSU. Jenis dan mekanisme kelembagaan ini disajikan secara sederhana pada Gambar-2.

#### IV. PEMBINAAN KOPERASI DI P3RSU

##### 1. Pendekatan Dari Bawah Ke Atas

Koperasi merupakan suatu bentuk "usaha ekonomi bersama yang berwatak sosial" dengan prinsip dasar *DARI*, *OLEH* dan *UNTUK* anggota. Dengan istilah lain, dalam wadah koperasi unsur pokok yang harus hidup dan berkembang adalah partisipasi dan kebersamaan anggota.

Dasar-dasar koperasi seperti dikemukakan di atas dengan sungguh-sungguh dicoba dikembangkan penerapannya dalam pembinaan koperasi di P3RSU. Beberapa cara yang ditempuh untuk melaksanakan prinsip dasar tersebut antara lain dapat diuraikan sebagai berikut:

- a. Jauh sebelum koperasi dibentuk yakni sejak petani ditunjuk dan aktif sebagai peserta P3RSU, para petani peserta diorganisasi dalam *Kelompok* yang terdiri dari 20-25 orang yang tempat tinggalnya berdekatan. Ketua Kelompok ini dipilih dari dan oleh anggota Kelompok bersangkutan. Pembinaan Kebersamaan anggota melalui Kelompok ini antara lain dilaksanakan dengan cara:
  - menetapkan beberapa kegiatan lapang harus dikerjakan secara bersama oleh anggota Kelompok misalnya lining, blocking, memelihara jalan blok dan drainage;
  - penyaluran sarana produksi dilakukan melalui dan atas bantuan Kelompok;
  - penyuluhan dan komunikasi timbal-balik sering dilakukan petugas lapang melalui Kelompok.



- b. Seperti telah dikemukakan pada Bab-II, melalui Skim Pertanaman Blok P3RSU, kebun petani peserta dibangun dengan teknik-budidaya yang baik seluas 2 ha/kk. Dalam kaitan ini perlu dikemukakan bahwa koperasi baru dibentuk dan mulai dibina secara intensif menjelang areal pertanaman para petani peserta mulai menghasilkan. Dengan kata lain, petani peserta yang akan menjadi anggota koperasi dibina kebersamaan dan kehidupannya terlebih dahulu baru wadah koperasi dibentuk dan dikembangkan dari, oleh dan untuk mereka;
- c. Sebelum koperasi dibentuk, Pinpro P3RSU sendiri sering melakukan ceramah-ceramah kepada petani peserta secara massal tentang perkoperasi-an. Ceramah-ceramah tersebut lebih banyak bersifat propaganda atau halusnya untuk menimbulkan kepercayaan dan motivasi petani peserta akan kegunaan koperasi bagi mereka;
- d. Pembinaan dari bawah secara operasional, terus-menerus dan intensif dilakukan oleh petugas lapang P3RSU sekaligus dalam pelaksanaan bimbingan untuk lebih memantapkan alih teknologi yang telah dan akan dikembangkan.

## 12. Pembinaan Demokrasi Sekaligus Manajemen

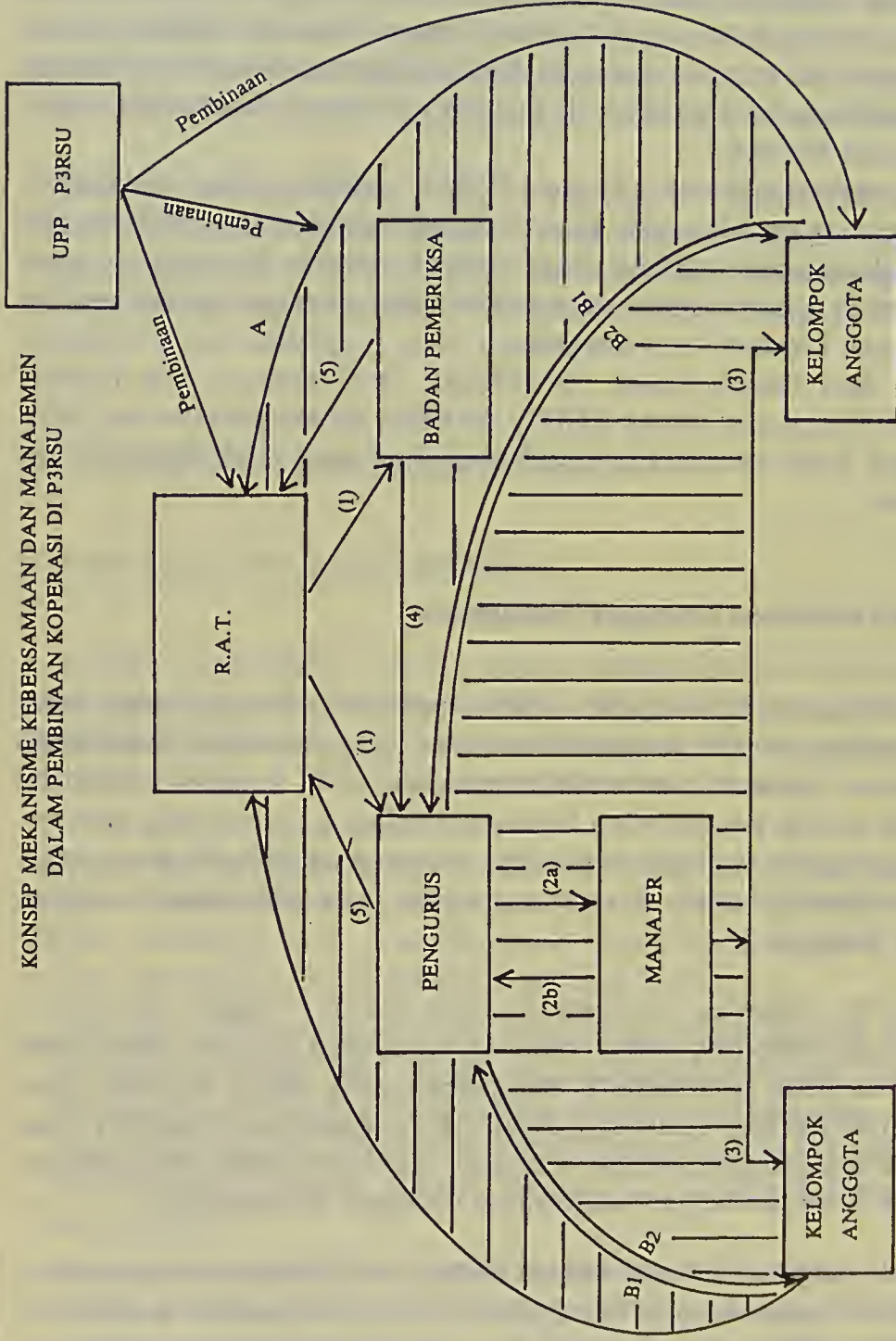
Koperasi dikenal pula menganut sistem demokrasi. Dengan istilah lain, koperasi merupakan wadah demokrasi ekonomi yang bertujuan meningkatkan kesejahteraan ekonomi dan sosial anggotanya. Ciri koperasi seperti ini tercermin pada prinsip pengambilan keputusan dalam koperasi yang didasarkan pada satu anggota memiliki satu suara. Sedangkan kedaulatan tertinggi dalam wadah koperasi berada di tangan anggota yang dilembagakan dalam bentuk Rapat Anggota.

Sementara itu koperasi merupakan pula bentuk "usaha ekonomi". Sebagai organisasi ekonomi, dalam kehidupan koperasi dituntut manajemen yang sehat. Bila tidak berkembang manajemen yang sehat, koperasi akan menjurus menjadi lembaga sosial saja dan akhirnya akan bubar sendiri karena mungkin tidak kuat bersaing dengan lembaga sosial yang telah lama ada dan bersifat tradisi di tengah-tengah masyarakat terutama di pedesaan.

Banyak ahli yang berpendapat bahwa kedua prinsip koperasi seperti dikemukakan di atas hampir-hampir merupakan dilema yang berlaku sehari-hari. Mungkin bentuk dilema seperti inilah yang merupakan salah satu sumber kesukaran dalam mengembangkan koperasi selama ini.

Untuk mengurangi benturan-benturan dan kesimpangsiuran dalam pelaksanaan prinsip demokrasi dan manajemen yang sehat dalam tubuh

KONSEP MEKANISME KEBERSAMAAN DAN MANAJEMEN  
DALAM PEMBINAAN KOPERASI DI P3RSU



Keterangan:

R.A.T. = Rapat Anggota Tahunan

(1) A.D. & RT/Program Umum/Pemilihan & Pengangkatan.

(2a) Pengangkatan/Kebijaksanaan/Pengendalian.

(2b) Pertanggungjawaban Pelaksanaan Usaha.

(3) Pengelolaan Operasional Usaha

(model manajemen Perusahaan yang serasi).

(4) Pemeriksaan/Kontrol Pelaksanaan Program Umum, dan Keuangan.

(5) Pertanggungjawaban.

A Hak Demokrasi Anggota.

B1 Hak Demokrasi/Sosial/Kontrol dan Usul Anggota.

B2 Pembinaan Kebersamaan Anggota.



koperasi, tampaknya masih diperlukan suatu model pengaturan dan mekanisme pengorganisasian koperasi yang benar-benar efektif.

Di P3RSU dicoba dikembangkan suatu model pembinaan kebersamaan sekaligus manajemen dengan dasar-dasar pengaturan sebagai berikut:

- a. Pembinaan kebersamaan secara menyeluruh yakni dalam ujud "hak demokrasi" dan "keinginan" anggota disalurkan dan dikembangkan melalui Rapat Anggota Tahunan (RAT);
- b. Pembinaan kebersamaan secara insidental dan sehari-hari dalam ujud hak demokrasi, hak kontrol, hal sosial dan hak usul dari anggota disalurkan kepada Pengurus untuk ditanggapi dan diselesaikan Pengurus baik melalui jalur Manajer maupun berupa penjelasan kepada anggota terhadap kasus yang disampaikan;
- c. Antara Pengurus, Manajer dan Kelompok/Anggota berlaku hubungan dengan sifat dan mekanisme yang "mirip" (tidak persis sama) dengan hubungan yang berlaku antara Dewan Komisaris, Direksi dan karyawan di suatu Perusahaan. Dengan demikian, Manajer dalam menjalankan tugas dan tanggung jawabnya lebih banyak berpedoman pada sistem *manajemen perusahaan* karena tugas pokok Manajer adalah menjalankan unit-unit usaha KUD seefisien mungkin sesuai dengan Program Umum dan Kebijakan Pengurusan KUD.

Model pembinaan seperti dikemukakan di atas secara skematis disajikan pada Bagan-1.

### 3. Pembinaan Manajemen Secara Operasional

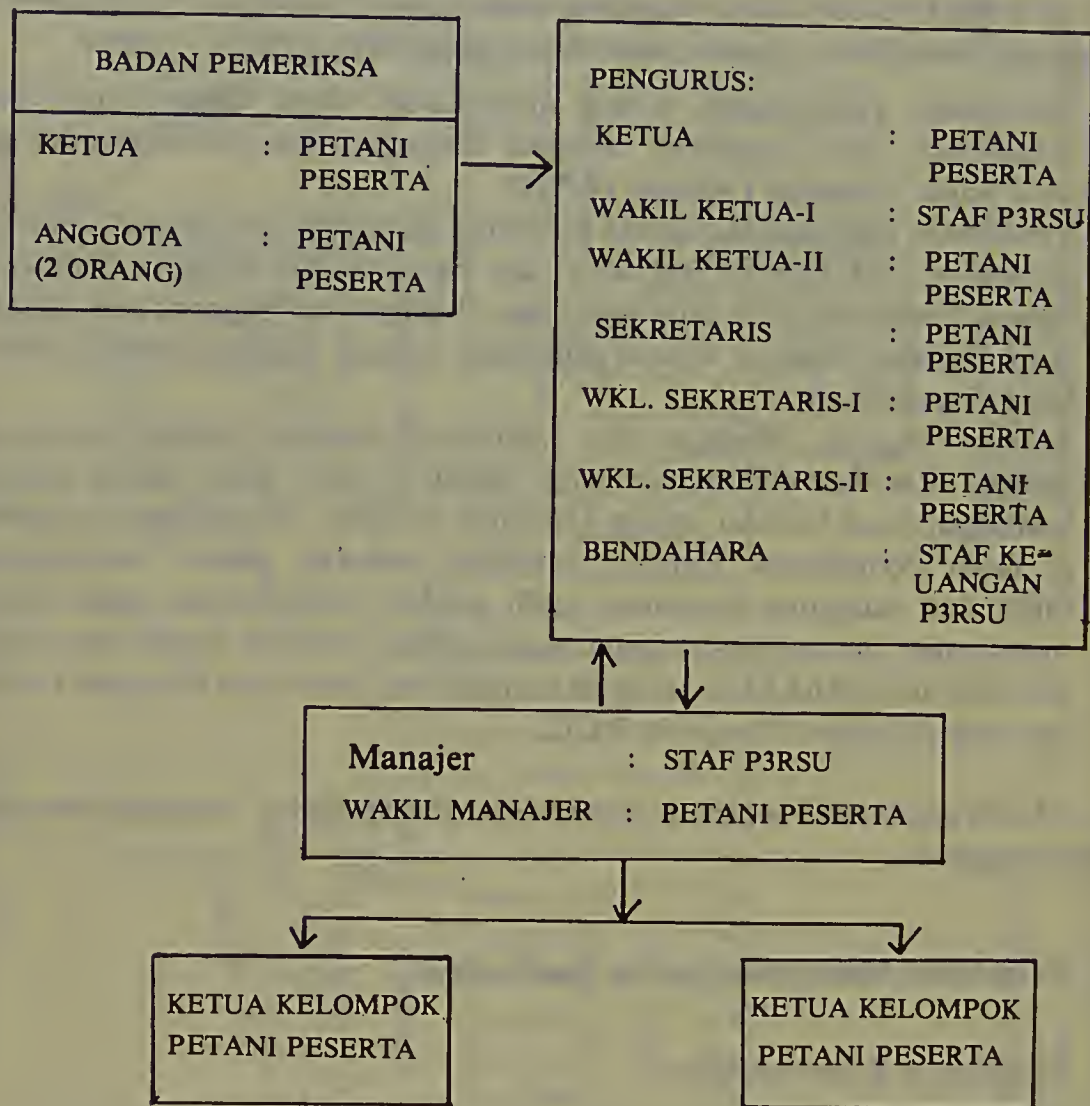
#### a. *Pembinaan Kepemimpinan*

Pada umumnya, menemukan tokoh yang memiliki kemampuan public leadership yang baik adalah relatif sukar di pedesaan. Biasanya tokoh yang seperti ini akan cepat tergoda untuk ikut urbanisasi ke kota karena di desa sendiri dia merasa tidak akan berkembang. Yang relatif mudah menemukannya di pedesaan adalah religius leader yang kadang-kadang memiliki kharismatik yang sangat menonjol di tengah-tengah masyarakat.

Menurut pengamatan sepintas lalu (perlu diteliti lebih lanjut), di antara public leader dengan kualifikasi relatif rendah yang ada di pedesaan, sukar pula ditemukan seorang yang menonjol dibandingkan dengan yang lainnya. Bahkan sering ditemukan gejala terjadinya persaingan yang kurang sehat di antara public leader tersebut. Hal ini mungkin merupakan sisa pengaruh

Bagan-2

**PENEMPATAN/PENUGASAN STAF P3RSU DALAM KEPENGURUSAN  
UNTUK MEMBINA MANAJEMEN KOPERASI SECARA AKTIF DAN LANGSUNG**



- Catatan:*
- Penempatan staf UPP sebagai Wakil Ketua antara lain untuk membina kepemimpinan kolektif di antara Pengurus.
  - Penempatan staf UPP sebagai Bendahara adalah dalam rangka membina administrasi keuangan yang sehat dan terbuka. Di samping itu untuk mempercepat pengantiannya bila diperlukan, karena Pinpro diberi mandat penuh oleh RAT untuk melakukan hal tersebut. Hal ini juga dikaitkan dengan jabatan Bendahara yang dapat dikatakan rawan dan sering dihubungi anggota terutama untuk "meminjam". Patut pula dikemukakan, bahwa petani peserta kebanyakan enggan menjadi Bendahara terutama karena takut tidak akan dapat menolak permintaan pinjaman anggota karena kebetulan famili, teman akrab, jiran dan sebagainya.
  - Staf UPP ditempatkan sebagai Manajer adalah dalam rangka mengembangkan sistem profesional manajer yakni Manajer Koperasi bukan anggota koperasi dan merupakan tenaga yang digaji.



sistem nilai yang berlaku dalam masyarakat yang feodalistik di masa lalu. Mungkin faktor leadership seperti dikemukakan di atas merupakan pula salah satu sumber kesukaran yang cukup menonjol dalam pengembangan koperasi di pedesaan hingga dewasa ini di berbagai tempat sebagaimana juga telah dialami di P3RSU. Seperti diketahui, untuk memimpin koperasi sebagai wadah ekonomi yang berwatak sosial diperlukan public leader yang baik. Sedangkan menurut pengamatan sepintas lalu (perlu diteliti lebih lanjut), kebanyakan religius leader yang ada di desa sukar diharapkan akan mampu memimpin dengan baik kehidupan dan perkembangan koperasi. Menyadari hal-hal seperti dikemukakan di atas, maka dalam pembinaan kepemimpinan koperasi di P3RSU telah dilakukan "campur tangan" langsung oleh UPP.

Campur tangan yang dilakukan adalah menempatkan staf UPP dalam kepengurusan koperasi untuk langsung membina dari dalam dan terus menerus kepemimpinan sekaligus manajemen koperasi. Penempatan staf UPP yang diputuskan dalam Rapat Anggota Tahunan adalah seperti tergambar pada Bagan-2.

#### *b. Pembinaan Perencanaan, Administrasi dan Keuangan*

Sebagaimana telah dikemukakan dengan ditempatkannya beberapa staf UPP dalam kepengurusan koperasi, maka pembinaan aspek perencanaan administrasi dan keuangan koperasi dilakukan sehari-hari oleh staf UPP bersangkutan. Patut dicatat bahwa untuk memelihara kepercayaan anggota terhadap wadah koperasi, dan sekaligus memantapkan partisipasi dan kebersamaan anggota, di koperasi P3RSU dilaksanakan manajemen terbuka. Dalam kaitan ini, semua kebijaksanaan Pengurus dan laporan keuangan bulanan ditempelkan di papan pengumuman Kantor Koperasi agar dapat dibaca dan diketahui anggota.

#### *c. Pembinaan Modal Koperasi*

Memang harus diakui bahwa tanpa modal tidak akan dapat digerakkan sesuatu kegiatan ekonomi. Namun besarnya modal bukanlah merupakan kriteria yang utama dalam menentukan keberhasilan suatu koperasi. Kriteria utama yang menentukan keberhasilan koperasi tidak lain adalah partisipasi dan kebersamaan anggota. Inilah yang membedakan koperasi dengan bentuk usaha ekonomi lainnya seperti Perseroan Terbatas (PT) dan lain-lain. Seperti ini pulalah jiwa Ketetapan MPR No. IV/MPR/1978 mengenai koperasi.

Dasar-dasar pengertian di atas secara konsekuen dicoba diterapkan dalam pembinaan koperasi di P3RSU. Salah satu cara untuk ini, pada tahap permulaan koperasi tidak dibenarkan meminjam dana dari luar. Dengan kata lain, dana yang digunakan koperasi seluruhnya dari anggota dan keuntungan usaha. Hal ini dapat dikembangkan karena petani peserta yang menjadi anggota koperasi telah memperoleh hasil dari kebun yang dibangun melalui P3RSU. Di samping itu usaha untuk memperoleh status badan hukum bagi koperasi di P3RSU tidak dilakukan sungguh-sungguh pada tahap permulaan. Hal ini dengan alasan, dikuatirkan bila koperasi cepat berbadan hukum sedangkan manajemen-nya masih sangat lemah, maka penggunaan fasilitas yang mungkin diperoleh dari pemerintah terutama dalam bentuk dana akan tidak efektif, bahkan dikuatirkan akan menjadi *sumber konflik* di antara anggota terutama Pengurus Koperasi.

## V. PERKEMBANGAN KOPERASI DI P3RSU

Pembinaan koperasi di lingkungan P3RSU oleh UPP sebagaimana telah dikemukakan belum mencapai sasaran sebagaimana yang sungguh-sungguh diharapkan. Namun demikian, arah perkembangan koperasi yang sehat telah terlihat nyata. Perkembangan koperasi di P3RSU dapat dilihat pada uraian berikut ini.

### 1. KUD Perintis P3RSU Aek Nabara

Koperasi ini didirikan pada bulan Mei 1978 oleh petani peserta Pertanaman Blok Kelapa Sawit P3RSU dan menjadi KUD yang berstatus badan hukum pada bulan Juli 1981. Anggotanya sebanyak 500 kk petani kelapa sawit (2 ha/kk).

Usaha yang telah dilaksanakan antara lain:

- Unit penjualan tandan buah segar (tbs) kelapa sawit ke PTP-III;
- Unit pengadaan dan penyaluran sarana produksi;
- Unit angkutan buah sawit;
- Unit Bantuan Penyerbukan (assisted pollination);
- Unit simpan-pinjam.

Pada bulan Oktober 1981, hasil penjualan KUD Perintis P3RSU mencapai 2.000 ton tbs. Ini berarti penghasilan KUD Perintis P3RSU ini dari jasa koperasi berupa potongan Rp. 1,25/kg tbs sebanyak Rp. 2.500.000,00 pada bulan Oktober. Belum dihitung penghasilan dari unit usaha lainnya.



## **2. KUD P3RSU Londut Jaya**

Koperasi ini didirikan oleh petani peserta Pertanaman Blok Karet P3RSU Unit Londut pada bulan April 1979 dan menjadi KUD yang berstatus badan hukum mulai Agustus 1981. Anggota KUD ini berjumlah 718 kk (2 ha kebun karet/kk). Calon anggotanya berjumlah 200 kk. Usaha-usaha yang telah dilaksanakan antara lain:

- Unit penjualan karet secara pelelangan tiap minggu;
- Unit simpan-pinjam;
- Unit pengadaan/penyaluran sarana produksi;
- Unit pengadaan/penyaluran bahan kebutuhan prokok;
- Unit pangan (baru mulai).

Pada bulan Oktober 1981, hasil penjualan karet anggota melalui lelang telah mencapai 200 ton cup-lump. Penghasilan KUD dari unit penjualan karet ini yakni berupa jasa KUD sebesar 2,5% dari harga penjualan telah mendapat sekitar Rp. 800.000,00/bulan. Sementara itu patut dicatat bahwa harga diterima petani melalui lelang selalu lebih dari 70% FOB.

## **3. Koperasi Unit Damuli dan Unit Bandar Gula**

Koperasi Petani P3RSU Unit Damuli didirikan oleh anggotanya pada bulan Mei 1979 dan baru tarap diusulkan untuk berstatus badan hukum. Jumlah anggota aktif 557 petani. Perkembangannya tidak begitu jauh berbeda dengan yang dibina di Londut.

Koperasi Petani P3RSU Unit Bandar Gula oleh peserta P3RSU di Unit ini dibentuk pada bulan Juni 1980 dan belum berstatus badan hukum. Jumlah anggota aktif sebanyak 300 kk petani, sedangkan tahun depan akan bertambah menjadi 450 anggota. Koperasi di Unit Bandar Gula ini telah lebih maju dapat bekerja sama dengan PT Perkebunan-III dalam penjualan lateks anggota. Oleh PT Perkebunan-III lateks petani ini diolah menjadi SIR 5 CV yang merupakan mutu SIR tertinggi dewasa ini. Harga yang diterima petani sekitar 75% harga FOB SIR 5 CV. Dari segi organisasi perkembangan koperasi di Unit P3RSU Bandar Gula juga tidak jauh berbeda dengan Unit Londut atau Damuli yang merupakan Unit Karet.

## **4. Koperasi Unit Tanjung Siram**

Koperasi di Unit P3RSU Tanjung Siram ini baru didirikan pada bulan September 1981 hingga belum dapat dikemukakan mengenai perkembangannya.

## VI. PENUTUP

Apa yang disajikan dalam tulisan ini belum dapat diklasifikasikan sebagai makalah ilmiah karena sumbernya sebagian besar adalah pengalaman dan pengamatan sepintas-lalu dari penulis.

Mungkin banyak hal dalam tulisan yang masih perlu dipertanyakan. Penulis akan sangat berterima kasih bila mendapat tanggapan atau komentar dari pembaca. Semoga koperasi menjadi lembaga ekonomi yang berwatak sosial yang berperan nyata dalam meningkatkan kesejahteraan rakyat banyak.



# **PENGELOLAAN TANAH PERKOTAAN DAN ASAS PEMERATAAN**

**Michael B. SOEBAGYO\***

## **PENDAHULUAN**

Usaha untuk mempelajari masalah tanah di kota besar ini terdorong oleh terjadinya kasus-kasus tanah di Jakarta yang seringkali menimbulkan keresahan di dalam masyarakat. Pada dasarnya keresahan ini merupakan ekspresi sikap masyarakat yang ditujukan kepada pemerintah sehubungan dengan sistem pengelolaan tanah yang dirasakan kurang memenuhi harapan. Studi ini bermaksud mengkaji masalah tanah perkotaan di Jakarta sebagai contoh permasalahan tanah yang bersifat umum. Mengingat bahwa masalah tanah ini mempunyai jangkauan yang luas, maka dalam uraian ini akan ditelaah masalah pengelolaan tanah perkotaan dalam rangka mewujudkan asas pemerataan.

Masalah tanah di kota besar menjadi semakin rumit, tidak hanya karena meningkat jumlahnya, tapi juga sifat dan dampaknya menjadi semakin luas. Sejauh ini diketahui bahwa daerah kota mempunyai tingkat pertumbuhan penduduk yang tinggi, sebab selain pertumbuhan penduduk secara alami juga terjadi pertambahan penduduk sebagai akibat urbanisasi yang besar dari daerah pedesaan. Pertumbuhan penduduk yang tinggi ini menuntut suatu tambahan areal tanah untuk pemukiman, kemudahan hidup, prasarana jalan, daerah perdagangan, taman dan tempat rekreasi. Pertumbuhan penduduk juga menuntut penciptaan lapangan kerja baru yang cukup, antara lain lewat perluasan tanah industri dan perdagangan serta perluasan pembangunan. Dengan demikian tampak bahwa masalah tanah perkotaan semakin rumit pengelolaannya sebagai akibat pertumbuhan penduduk yang tinggi.

Masalah tanah erat kaitannya dengan Urban Planning atau Perencanaan Kota. Salah satu bagian yang penting dari perencanaan kota ialah program

---

\*Staf CSIS.

penggunaan tanah secara optimal. Suatu proyeksi kebutuhan akan tanah perkotaan sangat penting untuk menyusun rencana perluasan kota dalam jangka panjang, agar berjalan secara harmonis dengan lingkungan alam yang sehat. Menurut suatu survei, kebutuhan tanah akan tanah perkotaan akan menjadi dua kali lipat dalam jangka waktu 40 tahun.<sup>1</sup> Luas Jakarta pada tahun 1980 adalah 650 kilometer persegi. Oleh karena itu diperkirakan bahwa pada tahun 2020 luas Jakarta akan membengkak menjadi 1,3 jut km<sup>2</sup>

Masalah tanah seringkali timbul dari penjabaran peraturan pelaksanaan. Pada dasarnya Undang-undang Pokok Agraria No. 5 tahun 1960 mengatur tanah dengan konsepsi yang memperhatikan hak milik individu yang terbatas pada warga negara Indonesia. Secara sekilas dapat diketahui bahwa tanah milik seseorang tidak boleh melebihi suatu jumlah maksimum yang ditetapkan. Akan tetapi jumlah maksimum ini berbeda dari daerah ke daerah. Namun batas minimum telah ditetapkan secara seragam yaitu 2 hektar. Selain itu ditegaskan bahwa hak milik individu itu tidak bersifat mutlak, sebab negara selalu mempunyai hak untuk membatalkan atau membatasi hak individu. Hak ini digunakan bila negara memerlukan tanah untuk proyek pembangunan yang menyangkut kepentingan umum.<sup>2</sup> Penggusuran tanah semacam itu dan penetapan ganti ruginya sering menimbulkan persengketaan dengan masyarakat setempat. Akan tetapi sengketa tanah lebih banyak timbul oleh karena status tanah tidak jelas, sebagai akibat dari implementasi peraturan yang kurang tegas.

Harga tanah yang terus meningkat dan sistem perpajakan tanah merupakan aspek ekonomi dari masalah tanah. Pada dasarnya aspek ekonomi itu merupakan pertimbangan yang paling menentukan dalam masyarakat, sebab tanah seringkali di anggap faktor produksi atau komoditi perdagangan yang bernilai mantap. Justru iklim lingkungan kerja dan birokrasi pengelola tanah yang kurang sehat memberi peluang bagi pemilik modal untuk melakukan bisnis tanah, oleh karena nilai tanah yang tinggi menjamin keamanan harga harta tetap. Keadaan ini mendorong orang-orang yang berduit untuk menjadi "Tuan Tanah in Absentia" dengan melakukan spekulasi dan manipulasi transaksi tanah dan pemungutan pajaknya. Transaksi jual-beli tanah yang di bawah tangan ini menciptakan pasar tanah yang tertutup dan tidak sempurna. Dengan demikian iklim yang tidak sehat ini akan terus berlanjut.

Sehubungan dengan persoalan di atas, masalah tanah yang seringkali terjadi sangat erat kaitannya dengan undang-undang, instansi dan aparat

---

<sup>1</sup>William F. Goodman & Eric C. Freund, *Principles and Practice of Urban Planning* (Municipal Management Series, 1968), hal. 106.

<sup>2</sup>Koentjaraningrat, *Masyarakat Desa di Selatan Jakarta* (Jakarta, 1975), hal. 30-38.



pengelola tanah serta masyarakat. Hubungan yang tidak harmonis antara ketiga faktor tersebut di atas menimbulkan suatu ketimpangan hubungan. Selain itu juga tampak bahwa instansi pengelola tanah melibatkan masalah interdepartemental yang mempunyai kepentingan optimalisasi tugas sendiri-sendiri. Kebijakan yang tidak terpadu menimbulkan cara kerja yang saling merugikan, sehingga masing-masing departemen tidak mau tahu kepentingan yang lain. Dalam keadaan semacam ini masyarakat seringkali menerima akibat yang kurang menyenangkan. Proses lebih lanjut menimbulkan suatu reaksi masyarakat yang tidak bisa menerima keadaan semacam ini. Reaksi ini tercermin dalam sikap pasif dan tidak mau tahu masyarakat, tetapi juga sering eksposif dan meresahkan.

## PENDUDUK KOTA DAN MASALAH TANAH DI KOTA BESAR

Penduduk kota adalah salah satu indikator yang dapat digunakan sebagai patokan untuk melihat tingkat kemajuan suatu negara. Jumlah penduduk kota yang semakin besar menunjukkan suatu tingkat kemajuan yang lebih tinggi, oleh karena semakin banyak penduduk mengetahui perkembangan ilmu pengetahuan, teknologi baru, komunikasi yang lebih luas dan sikap yang lebih modern dan tidak lagi terikat dengan tradisi konvensional. Selain itu juga terlihat bahwa tingkat pertumbuhan penduduk kota adalah sangat tinggi, biasanya melebihi tingkat pertumbuhan rata-rata. Pertumbuhan yang tinggi ini terjadi sebagai akibat arus urbanisasi yang deras dari luar kota. Penduduk kota makin lama makin menjadi padat. Tingkat kepadatan yang tinggi itu menimbulkan berbagai masalah sosial dan lingkungan: kemacetan lalu lintas, daerah miskin yang tak teratur (slum-area), pemukiman yang tidak sehat, kriminalitas yang tinggi, fasilitas hidup yang tidak memenuhi syarat kesehatan dan lain-lain. Persediaan tanah perkotaan yang terbatas menimbulkan tekanan ekonomi yang besar sebagai akibat ketidakseimbangan antara kekuatan permintaan dan penawaran akan tanah. Akibatnya harga tanah terus meningkat dan sangat sulit untuk dikendalikan. Distribusi pendapatan yang tidak merata akan semakin memperlebar jurang antara kaya dan miskin, oleh karena tiadanya undang-undang yang membatasi pemilikan atas tanah akan memberikan peluang lebih banyak kepada orang yang kaya untuk memiliki tanah. Pada akhirnya tampak bahwa penduduk kota merupakan salah satu aspek utama dari masalah tanah perkotaan yang terbatas. Oleh karenanya untuk mengatasi masalah tanah perkotaan perlu disusun suatu Rencana Tata Kota (Urban Planning) yang menyeluruh, instansi pengelola pertanahan yang terintegrasi dan Undang-undang Pertanahan yang jelas, sehingga terbentuk suatu perangkat sistem pengelola tanah yang terpadu dan harmonis.

Suatu kota didirikan untuk memenuhi kepentingan penduduknya. Oleh karena itu masalah penduduk adalah salah satu bagian penting dari masalah perkotaan yang berkaitan erat dengan kebutuhan akan perumahan, pendidikan, lapangan kerja, kesehatan, kebudayaan, olah raga, pengangkutan, hak dan kebebasan warga kota, moralitas, agama, kehidupan keluarga dan hiburan.<sup>1</sup> Jumlah penduduk di kota meningkat dengan pesat sebagai akibat arus urbanisasi yang deras dan laju pertumbuhan alami yang tinggi. Pertumbuhan penduduk yang pesat di kota-kota ini menimbulkan dampak yang luas dalam tata kehidupan masyarakat.

Kota-kota besar merupakan pusat-pusat perkembangan dan kemajuan dalam arti luas. Kota besar mempunyai daya tarik yang besar terhadap para pencari kerja, penimba ilmu dan pencoba usaha untuk melakukan segala daya upaya dalam mencapai tujuan hidupnya. Orang yang ingin maju berlomba membanting tulang di kota-kota besar, menghadapi kehidupan yang keras dalam mempertahankan hidupnya. Ada hal yang menarik yang dapat dikemukakan di sini tentang hubungan kemajuan suatu negara dengan jumlah penduduk yang bermukim di kota-kota atau daerah perkotaan. Makin maju keadaan suatu negara makin besar proporsi penduduk yang bermukim di kota. Hal ini dapat dilihat dalam Tabel 1 yang menunjukkan bahwa di negara-

Tabel 1

## BAGIAN PENDUDUK KOTA DARI PENDUDUK KESELURUHAN TAHUN 1980

Wilayah	Bagian penduduk yang tinggal di kota
Amerika Utara	74%
Oceania	71%
Eropa	69%
Uni Soviet	62%
Amerika Latin	61%
Asia	27%
Afrika	26%
Negara yang kurang berkembang	29%
Negara yang lebih berkembang	69%
Dunia	39%

Sumber: Population Reference Bureau, dikutip dari *Economic Impact*, 1981/1.

<sup>1</sup>Robert G. Dixon, Jr., "New Constitutional Forms for Metropolis: Reapportioned County Boards; Local Councils of Governments," dalam *Urban Problems and Prospects*, Robinson O. Everett & Richard H. Leach (ed.), (Oceana Publications, Inc. Dobbs Ferry, New York: 1965).



negara besar dan maju lebih dari separuh penduduk hidup di perkotaan. Di Amerika Serikat 74% penduduk bermukim di daerah perkotaan, di negara-negara Eropa dan Oceania 70%, sedangkan di Uni Soviet dan negara-negara Amerika Latin 60%. Negara-negara di Benua Asia dan Afrika termasuk kelompok negara yang mempunyai penduduk kota yang kecil yaitu sekitar 25-30%. Secara umum dapat dikatakan bahwa bagian penduduk kota di negara yang maju adalah sebesar 70%, sedangkan di negara-negara yang kurang berkembang hanya sebesar 30%.

Pada tahun 1950 Jakarta menduduki urutan ke-12 pada daftar kota yang paling besar jumlah penduduknya. Laju pertumbuhan penduduknya berada pada tempat ke-4. Kemudian pada tahun 1970 kedudukan Jakarta bergeser ke tempat ke-7 sesudah New York, London, Tokyo, Shanghai, Paris dan Kalkuta. Dewasa ini diperkirakan bahwa Jakarta sudah melompati Paris dan Shanghai untuk memperebutkan tempat ke-4 di antara kota yang paling banyak penduduknya di dunia. Di samping itu Jakarta berlomba dengan kota-kota negara berkembang lainnya seperti Kalkuta, Mexico City, Sao Paulo, Rio de Janeiro, Buenos Aires dan Bombay. Diperkirakan bahwa laju pertumbuhan penduduk Jakarta mencapai 6% per tahun. Tingkat ini menduduki tempat ke-2 di bawah Lagos yang mencapai laju pertumbuhan 6,2% per tahun.<sup>1</sup> Tampak di sini bahwa pertumbuhan penduduk di kota-kota besar menunjukkan angka-angka yang tinggi seperti dapat dilihat pada Tabel 2. Tabel ini memberikan gambaran tentang pertumbuhan penduduk kota besar di Asia selama periode 1962-1972. Jakarta termasuk kota besar yang mempunyai laju pertumbuhan penduduk yang tinggi. Selama 10 tahun ini laju pertumbuhan penduduknya adalah sebesar 57,4%. Hal ini berarti bahwa rata-rata pertumbuhan penduduk per tahun adalah sebesar 6%. Dalam kelompok ini termasuk kota-kota besar lain di Asia seperti: Yokohama (Jepang), Pusan (Korea Selatan), Surabaya (Indonesia) dan Saigon (Vietnam). Laju pertumbuhan penduduk kota-kota besar seperti Bangkok (Thailand), Seoul (Korea Selatan), Taipei (Taiwan) dan Manila (Pilipina) berkisar antara 10-13% per tahun. Laju pertumbuhan penduduk kota-kota ini sangat tinggi, sekitar dua kali laju pertumbuhan penduduk dari kota-kota yang telah disebutkan sebelumnya. Sebaliknya kota-kota besar lain mempunyai laju pertumbuhan penduduk yang rendah, sekitar 1-2,5% per tahun seperti Nayoya (Jepang), Singapura, Hongkong, Osaka (Jepang), Tokyo dan Kyoto (Jepang). Sejauh ini belum dilakukan studi yang mendalam tentang distribusi pendapatan di kota besar. Tetapi pendapatan per kepala yang tinggi adalah pendapatan penduduk kota-kota besar di negara industri maju seperti: Jepang, Singapura dan Hongkong. Hal ini menunjukkan bahwa pendapatan yang tinggi cenderung diikuti dengan pengeluaran yang tinggi pula untuk keperluan makanan, pakaian dan perumahan.

<sup>1</sup>Kompas, 5 Juli 1980.

Tabel 2

## PERTUMBUHAN PENDUDUK KOTA BESAR DI ASIA 1962-1972

Grup	Keterangan	Pertumbuhan Penduduk 1962-1972	GNP 1972 (US\$) per kepala
1.	<i>Pertumbuhan lebih dari 100%</i>		
	Bangkok (Thailand)	129,4	193
	Seoul (Korea Selatan)	126,4	281
	Taipeh (Taiwan)	119,6	472
	Manila (Pilipina)	100,3	200
2.	<i>Pertumbuhan antara 25-100%</i>		
	Yokohama (Jepang)	62,9	2.462
	Pusan (Korea Selatan)	61,6	281
	Jakarta (Indonesia)	57,4	85
	Surabaya (Indonesia)	54,5	85
	Saigon (Vietnam)	44,3	..
3.	<i>Pertumbuhan kurang dari 25%</i>		
	Nagoya (Jepang)	24,9	2.462
	Singapura	23,0	1.324
	Hongkong	19,6	996
	Osaka (Jepang)	19,3	2.462
	Tokyo (Jepang)	15,8	2.462
	Kyoto (Jepang)	9,8	2.462

Sumber: John Wong, *The Cities of Asia, A Study of Urban Solution and Urban Finance*, (Published by Singapore University Press for the Economic Society of Singapore, 1976).

Di negara-negara lain, masalah tanah perkotaan juga menunjukkan hal-hal yang serupa. Di Jepang misalnya harga tanah di kota besar seperti Tokyo, Osaka dan Nagoya sangat tinggi. Daerah ini dikenal sebagai kawasan industri yang amat padat penduduknya. Luas ketiga wilayah ini meliputi 10% dari daratan Jepang tetapi didiami oleh 45% dari seluruh penduduk. Akibat tingkat kepadatan penduduk yang sangat tinggi terjadi kemacetan lalu lintas, perumahan semakin menyempit dan pencemaran lingkungan meningkat. Ketimpangan pembangunan antara desa dan kota semakin menaikkan harga tanah ke tingkat yang semakin sulit untuk diperhitungkan. Pembangunan kota-kota besar yang pesat ini menarik banyak pemuda dari desa pertanian ataupun kampung nelayan, oleh karena dapat memberikan lapangan kerja. Motivasi urbanisasi kelompok muda menimbulkan suatu dorongan untuk menyesuaikan diri terhadap pengaruh kehidupan kota. Tetapi keinginan



mereka untuk menetap di daerah perkotaan merupakan tekanan yang membesarkan permintaan akan tanah. Harga tanah yang semakin tinggi ini pada gilirannya ikut mempengaruhi struktur masyarakat kota.<sup>1</sup> Kecenderungan yang ada ialah bahwa justru orang kaya akan memiliki tanah yang luas dan banyak orang harus berhimpit-himpitan di daerah miskin dan menghuni tanah liar.

Pada tahun 1950-an harga tanah di Jepang meningkat dengan pesat, sebagai akibat meningkatnya arus urbanisasi dan perkembangan industri di kawasan kota-kota besar. Perekonomian Jepang tahun 1960-1961 mencapai puncaknya. Hasil yang nyata ialah surplus devisa dan kelebihan dana pinjaman bank sebagai akibat ekspansi volume keuangan negara. Perkembangan ekonomi ini ikut meningkatkan harga tanah sebesar 40%. Kemudian kelebihan dana yang ditanamkan dalam bisnis tanah periode 1972-1973 menyebabkan kenaikan harga tanah sebesar 32,6%. Rata-rata kenaikan harga tanah di Jepang selama periode 1955-1974 mencapai 19,2% per tahun. Untuk mengendalikan harga tanah, pemerintah mengurangi investasi di bidang pertanahan dan mengetatkan pasar uang dan modal. Kebijakan pemerintah ini berhasil menurunkan kenaikan harga tanah. Tahun 1974 harga tanah turun sebesar 9,2%. Kemudian harga tanah naik secara perlahan pada tahun-tahun berikutnya: tahun 1975 0,5%; tahun 1976: 1,5%; tahun 1977: 2,5%; tahun 1978 5,2%; dan tahun 1979 harga tanah untuk pemukiman rata-rata naik sebanyak 12,3%. Kenaikan harga di daerah kota-kota besar adalah 16,3%, tetapi di Tokyo mencapai 18,3%. Pada tahun 1980 harga tanah di daerah elite Shinjuku 3-chome, Tokyo, mencapai 5,48 juta Yen per m<sup>2</sup> atau US\$ 27.400 dengan nilai tukar 200 Yen per satu dollar. Dinilai dalam Rupiah, harga itu adalah 20 juta rupiah per m<sup>2</sup>. Tahun 1979 harga tanah di daerah ini 4,82 juta Yen atau US\$ 24.600 atau sekitar 15 juta rupiah per m<sup>2</sup>.<sup>2</sup>

Setiap negara mempunyai cara tersendiri dalam mengelola masalah pertanahan. Pemerintah Jepang menggunakan sistem proyek tata guna tanah dan sistem perpajakan untuk mengendalikan harga tanah dan mendayagunakan tanah. Dalam sistem proyek tata guna tanah, pemerintah melakukan restriksi penggunaan tanah sesuai dengan sistem zoning atau sistem perijinan ataupun kombinasi dari kedua sistem itu. Dalam sistem perpajakan tanah, pemerintah menetapkan bahwa transaksi jual beli tanah yang melebihi luas tertentu (2.000 meter persegi) harus sepengetahuan kepala daerah. Pajak tanah yang tinggi cenderung mendorong pemilik tanah untuk menjual tanahnya, sebab dalam jangka pendek pajak yang tinggi ini sangat memberatkan wajib pajak.

<sup>1</sup>Kurokawa Nobuyuki, "Skyrocketing Prices of Land Hit the Social Structure," *Japan Quarterly*, Vol. XXVIII, No. 2, April-Juni 1981.

<sup>2</sup>*Ibid.*



Sebenarnya pajak yang tinggi atas kenaikan harga tanah sangat meringankan pemilik tanah, akan tetapi sebaliknya sangat memberatkan pedagang tanah.<sup>1</sup> Oleh karena itu tampak, bahwa dalam hal ini sistem proyek tata guna tanah dan sistem perpajakan merupakan suatu alat yang secara tidak langsung dapat digunakan untuk mengatur pemilikan tanah berdasarkan asas pemerataan.

## MASALAH PENDUDUK DAN TANAH DI JAKARTA

Jakarta sebagai metropolis atau ibukota negara merupakan "super center" bagi perkembangan kota-kota besar lain di Indonesia. Artinya ialah bahwa ibukota akan menjadi pola percontohan bagi kota besar lainnya. Jakarta telah memiliki rencana induk atau master-plan pengembangan dalam periode 1965-1985. Rencana induk ini telah ditetapkan oleh DPRD (GR) dalam Peraturan Daerah No. 9/P/DPRD-GR/1967 pada tanggal 3 Mei 1967. Pada dasarnya rencana induk ini diharapkan dapat menciptakan kehidupan yang tenang dan tenteram dalam arti adanya perlindungan secara moral dan material; membangun sarana-sarana pengembangan-pengembangan budaya, agama dan peradaban; mendirikan tempat pemukiman dalam lingkungan yang aman, tertib dan sehat; menyediakan lapangan pekerjaan; mengadakan sarana-sarana rekreasi; melengkapi kota dengan alat komunikasi yang cukup dan menghindarkan gangguan dan bencana alam.<sup>2</sup> Rencana induk ini merupakan suatu pedoman baik bagi pemerintah daerah maupun seluruh warga masyarakat dalam pengembangan kota Jakarta.

Menurut rencana induk itu, penduduk Jakarta diperkirakan akan mencapai 6,5 juta jiwa pada tahun 1985 dan laju pertumbuhannya 4% per tahun, yaitu 2% akibat pertumbuhan alami dan 2% akibat urbanisasi. Diperkirakan bahwa tingkat pertambahan sebagai akibat urbanisasi ini cenderung menurun, karena jumlah keseluruhan semakin besar dan timbul kota-kota besar lain yang cukup menarik. Pada tahun 1965 tingkat kepadatan penduduk adalah 61 orang per hektar atau 6.100 orang per kilometer persegi, untuk Jakarta secara keseluruhan. Kepadatan itu mencapai 156 orang per hektar untuk pusat kota dan 245 orang per hektar, bila prasarana dan fasilitas tidak dimasukkan. Di luar pusat kota, tingkat kepadatan mencapai 16 orang per hektar. Pada tahun 1985 kepadatan penduduk pusat kota diperkirakan mencapai 190 orang per hektar atau 300 orang per hektar, bila prasarana dan fasilitas tidak dimasukkan. Kepadatan penduduk di luar pusat kota adalah 70 orang per hektar secara keseluruhan. Bila termasuk cadangan pemukiman saja, tingkat

---

<sup>1</sup>*Ibid.*

<sup>2</sup> Warta Berita, *Antara*, 21 Juni 1980.



kepadatan penduduk menjadi 200 orang per hektar. Tabel 3 memberikan gambaran tentang tingkat kepadatan penduduk kota Jakarta periode 1965-1985 menurut rencana induk pengembangan kota Jakarta.

Tabel 3

PERLUASAN JAKARTA RAYA MENURUT MASTER PLAN 1965-1985

Bagian wilayah kota	Tahun 1965			Tahun 1985		
	luas/ha	Pend/juta	jiwa/ha	luas/ha	pend/juta	jiwa/ha
1. Pusat Kota tanpa fasilitas	14.000 (25%)	2,8 (82%)	245	11.400 (19%)	3,42 (53%)	300
2. Puat Kota nukleus	18.000 (32%)	2,8 (82%)	156	18.000 (30%)	3,42 (53%)	190
3. Di luar Pusat kota keseluruhan	38.000 (68%)	0,6 (18%)	16	43.000 (70%)	3,08 (47%)	70
4. Di luar pusat kota dengan cadangan pemukiman	*	*	*	15.000 (25%)	3,08 (47%)	200
Total DKI Jaya	56.000 (100%)	3,4 (100%)	61	61.000 (100%)	6,5 (100%)	107

Keterangan	1965	1970	1975	1980	1985
1. Penduduk (juta)	3,4	4,2	4,9	5,6	6,5
2. Luas wilayah (km <sup>2</sup> )	560	-	-	-	610
3. Tingkat kepadatan	6.100	-	-	-	10.700

Sumber: Rencana Induk DKI Jaya 1965-1985.

Menurut hasil sementara sensus penduduk yang diselenggarakan pada akhir tahun 1980, penduduk kota Jakarta mencapai jumlah 6,5 juta orang atau 4% dari penduduk Indonesia. Luas wilayah Jakarta adalah 650,4 km<sup>2</sup> atau 0,03% dari wilayah Indonesia. Jumlah keluarga adalah 1.229.314. Tabel 4 memberikan gambaran tentang perubahan penduduk, wilayah dan keluarga di Jakarta selama periode 1970-1980. Selama dasawarsa ini laju pertumbuhan penduduk dan keluarga menunjukkan angka yang sama atau 50%. Hal ini berarti bahwa jumlah penduduk dan rumah tangga di Jakarta pada tahun 1980 adalah 1,5 kali jumlahnya tahun 1970. Dengan perkataan lain, rata-rata pertumbuhan per tahun selama 1970-1980 mencapai 5%. Luas areal tanah dalam periode ini bertambah sekitar 10% atau rata-rata per tahun 1%. Akan tetapi tampaknya perluasan tanah baru terjadi setelah tahun 1976. Tentunya

hal ini merupakan suatu kebijakan yang menyangkut tata kota Jakarta sebagai kota yang terbuka lagi.

Tabel 4

PENDUDUK, LUAS WILAYAH DAN RUMAH TANGGA JAKARTA 1970-1980

Tahun	Penduduk x 1.000 jiwa	Luas Areal x km <sup>2</sup>	Rumah Tangga	Indeks tahun 1970 = 100		
				Penduduk	Areal	Keluarga
1970	4.387	587,62	829.406	100	100	100
1971	4.567	587,62	876.006	104	100	106
1972	4.579	587,62	887.481	104	100	107
1973	4.476	587,62	890.977	102	100	107
1974	4.709	587,62	902.811	107	100	109
1975	4.802	587,62	936.196	109	100	113
1976	5.055	637,44	967.644	115	109	117
1977	5.201	637,10	963.194	119	108	116
1978	5.346	649,31	971.960	122	110	117
1979	5.325	650,40	979.445	121	111	118
1980	6.501	650,40	1.229.314	148	111	148

Dewasa ini Jakarta merupakan kota yang sangat padat penduduknya. Menurut sensus penduduk tahun 1980, tingkat kepadatan penduduk mencapai 10.000 jiwa atau hampir 2.000 keluarga per km<sup>2</sup>. Tabel 5 menunjukkan perubahan tingkat kepadatan penduduk per jiwa dan per keluarga serta jumlah anggota keluarga per rumah tangga. Selama periode 1970-1980 ini tingkat kepadatan penduduk mengalami kenaikan sebesar 35% baik per jiwa maupun per keluarga. Perubahan tingkat kepadatan ini sangat dipengaruhi oleh perluasan wilayah serta pertumbuhan penduduk dan keluarga. Kenaikan kepadatan penduduk dan keluarga per tahun adalah sekitar 3,5%, sedangkan jumlah rata-rata anggota keluarga selama dasawarsa ini tidak mengalami perubahan yang berarti. Hanya terlihat bahwa selama periode 1970-1977 terjadi penurunan jumlah rata-rata anggota keluarga, tetapi kemudian ia meningkat selama tiga tahun dan kembali menyamai jumlah anggota keluarga tahun 1970.

Tampaknya pertumbuhan penduduk Jakarta ini lebih pesat daripada yang diperkirakan sebelumnya, karena hasil sensus sementara penduduk Jakarta tahun 1980 sebanyak 6,5 juta orang dan tingkat kepadatan penduduk 10.000 orang per km<sup>2</sup> menurut perkiraan baru akan dicapai pada tahun 1985. Sejauh ini laju pertumbuhan penduduk semakin meningkat sebagai akibat kebijaksanaan ibukota sebagai kota terbuka.



Tabel 5

TINGKAT KEPADATAN PER JIWA DAN KELUARGA DAN RATA-RATA  
ANGGOTA KELUARGA JAKARTA TAHUN 1970-1980

Tahun	jiwa per km <sup>2</sup>	keluarga per km <sup>2</sup>	rata-rata per keluarga	Indeks 1970-1980		
				jiwa/km <sup>2</sup>	keluarga	ang. Kel.
1970	7.466	1.411	5,29	100	100	100
1971	7.772	1.491	5,21	104	106	98
1972	7.792	1.510	5,16	104	107	98
1973	7.617	1.516	5,02	102	107	95
1974	8.014	1.536	5,22	107	109	99
1975	8.172	1.593	5,13	109	113	97
1976	7.930	1.518	5,22	106	108	99
1977	8.164	1.512	5,40	109	107	102
1978	8.233	1.497	5,50	110	106	104
1979	8.187	1.506	5,44	109	107	103
1980	9.995	1.890	5,29	134	134	100

Sumber: *Jakarta dalam angka tahun 1970-1980*. Hasil sementara sensus penduduk 1980 DKI Jakarta.

Laju pertumbuhan penduduk Jakarta dalam dasawarsa 1970-an adalah 4% per tahun. Tabel 6 memberikan gambaran perkembangan penduduk menurut wilayah, bagian penduduk dan wilayah dari jumlah keseluruhan, dan bagian keluarga dari jumlah keseluruhan menurut wilayah. Jakarta Timur mempunyai laju pertumbuhan yang tinggi dibandingkan dengan daerah lain yaitu 7% setahun. Sebaliknya Jakarta Pusat mengalami penurunan sebesar 0,14% per tahun. Dalam periode ini Jakarta mengalami perluasan wilayah sebesar 10% dari 587,62 km<sup>2</sup> tahun 1971 menjadi 650,4 km<sup>2</sup> pada tahun 1980. Jakarta Pusat sebagai pusat kegiatan kota mempunyai tingkat kepadatan yang tinggi. Tempat pemukiman semakin berhimpit satu sama lain dan berdesak-desakan, sehingga kurang memenuhi syarat sebagai pemukiman yang sehat. Banyak penduduknya mulai berpindah ke arah Jakarta Utara dan Jakarta Timur, karena daerah ini masih mampu menyerap tambahan penduduk yang baru. Luas wilayah Jakarta Utara bertambah 3%, sedangkan penduduknya hanya bertambah 2%. Jakarta Timur hanya mengalami perluasan wilayah sebesar 1%, sedangkan penduduk yang mengalir ke daerah ini adalah 4% dari jumlah bagian keseluruhan. Jakarta Barat dan Selatan juga mengalami perubahan penduduk sebesar 1%, sedangkan wilayahnya secara relatif tetap malahan menjadi semakin kecil. Oleh karena itu dalam waktu mendatang akan semakin banyak penduduk yang berpindah ke daerah Jakarta bagian utara dan timur.

Dari hasil sensus sementara penduduk Jakarta diperkirakan bahwa jumlah angkatan kerja mencapai 55% dari seluruh penduduk. Tabel 7 menunjukkan

Tabel 6

**PERKEMBANGAN PENDUDUK DKI JAKARTA MENURUT DAERAH  
DAN LUAS 1971-1980**

Wilayah	1971		1980		Pertumb. 1971-80 (%)	Kepala Kel. 1980 (%)
	Pend. (%)	wilayah (%)	Pend. (%)	wilayah (%)		
1. Jakarta Pusat	28	10	20	9	(-0,14)	18
2. Jakarta Utara	13	18	15	21	5,35	16
3. Jakarta Barat	18	23	19	20	4,64	19
4. Jakarta Selatan	23	23	24	23	4,65	24
5. Jakarta Timur	18	26	22	27	6,88	22
* Tuna Wisma						1
	100	100	100	100	—	100
Jumlah sebenarnya orang/km <sup>2</sup>	4.546.492	587,62	6.500.580	650,04	4,0	1.241.485

*Sumber: Sensus Penduduk 1980 di DKI Jakarta.*

bagian penduduk masing-masing wilayah Jakarta dan penggolongannya menurut kelompok usia. Jumlah angkatan kerja ini tersebar secara merata di seluruh wilayah Jakarta. Yang termasuk dalam angkatan kerja ini ialah kelompok penduduk yang berusia antara 15-50 tahun. Selain itu juga terlihat bahwa jumlah laki-laki dan perempuan hampir berimbang yaitu 51% dan 49%.

Selanjutnya Tabel 8 memberikan gambaran tentang jumlah penduduk yang bekerja menurut sektor perekonomian. Jakarta akan berkembang meninggalkan sektor pertanian, karena areal persawahan dan daerah akan semakin sempit dan kurang memberikan lapangan kerja yang luas. Jakarta akan semakin mengembangkan sektor industri dan jasa, karena sektor ini lebih banyak menyerap tenaga kerja. Pada tahun 1971 penduduk Jakarta yang bekerja di sektor pertanian adalah 3,7% dari penduduk. Bagian ini mengalami penurunan sebesar separuhnya selama lima tahun dan menjadi 1,3% pada tahun 1976. Sektor industri dan jasa meningkat dengan pesat, sektor industri dari 16,4% menjadi 19,6% dalam periode 1971-1976 dan sektor jasa dari 70,2% menjadi 75,3%. Sektor lain yang tidak dapat dinyatakan secara jelas mengalami penurunan sebesar 6%. Keadaan ini merupakan suatu kecenderungan yang mencerminkan prospek yang semakin meningkat bagi sektor industri dan sektor jasa.



Tabel 7

## PENDUDUK DKI JAKARTA MENURUT KELOMPOK UMUR (dalam persentase)

Wilayah	≤ 4	≤ 9	≤ 14	≤ 24	≤ 49	50 ≤	Total	Laki	Perempuan
1. Jakarta Pusat	3	3	2	5	5	2	20	10	10
2. Jakarta Utara	2	2	1	4	5	1	15	8	7
3. Jakarta Barat	3	2	2	5	6	1	19	10	9
4. Jakarta Selatan	3	3	3	6	7	2	24	12	12
5. Jakarta Timur	3	3	3	5	7	1	22	11	11
Sub-total	14	13	11	25	30	7	100	51	49
Jumlah Penduduk	(6.480.655*)								

\* Tidak termasuk Tuna Wisma dan Awak Kapal.

Sumber: Sensus Penduduk 1980 di DKI Jakarta.

Tabel 8

## PERUBAHAN ANGKATAN KERJA MENURUT SEKTOR EKONOMI 1971/1976

Sektor Ekonomi	1971	1976
1. Sektor Primer (Pertanian, Perikanan dan lain-lain)	3,7%	1,3%
2. Sektor Sekunder (Industri Pengolahan dan lain-lain)	16,4%	19,6%
3. Sektor Tertier (Industri Jasa dan lain-lain)	70,2%	75,3%
4. Sektor lain-lain yang tidak jelas	9,7%	3,8%
Keseluruhan	100,00%	100,00%

Sumber: Kantor Statistik DKI Jaya, Jakarta dalam Angka; BPS, Survey Penduduk Antar Sensus 1976.

Sejauh ini dirasakan bahwa data tentang pemilikan tanah di DKI Jakarta sulit diketahui secara jelas dan pasti. Kemungkinan hal ini juga terjadi di kota-kota lain, oleh karena keadaan ibukota sering digunakan sebagai ukuran bagi kota-kota lain. Kebijakan Direktorat Jenderal Agraria DKI Jakarta ialah mengadakan perubahan register kartu nama pemilikan tanah berdasarkan catatan balik nama yang terjadi di wilayah itu. Kebijakan tiap propinsi

berbeda satu sama lain, oleh karena memang tidak ditentukan dalam peraturan. Hal ini tentunya membuka peluang bagi orang berduit untuk melakukan investasi tanah di daerah lain. Sepanjang diketahui, undang-undang baru menetapkan batas pemilikan tanah pertanian, sedangkan batas pemilikan untuk pemukiman di kota ataupun di desa belum diatur secara nasional. Dalam hal ini peraturan yang berisi penyederhanaan tata cara perijinan untuk memindahkan hak atas tanah kurang mengenai sasaran bila ditujukan untuk mendapatkan kepastian mengenai luas tanah yang dimiliki oleh seseorang. Masyarakat DKI Jakarta sering mengeluh mengenai kelambatan proses pengurusan tanah untuk memperoleh sertifikat hak pemilikan tanah. Di satu pihak kelambatan ini adalah akibat cara-cara penyelesaian pejabat yang mengurus tanah yang seenaknya saja. Tetapi kelambatan itu juga disebabkan oleh sistem dan peraturan yang telah dibuat di bidang pertanahan. Masalah administratif sangat erat hubungannya dengan usaha-usaha menyajikan suatu register nama atau Central Register Kantor Agraria yang mutahir agar pejabat pertanahan dapat melayani masyarakat secara tepat, cepat dan sederhana. Kesulitan yang sering terjadi ialah akibat register yang tidak di update. Masalah hukum lebih melibatkan ketidakserasian antara hukum adat dan peraturan pemerintah. Sistem jual beli tanah dengan kewajiban balik nama menimbulkan masalah legalisasi pemilikan. Dalam hal ini terjadi ketidakselarasan antara UUPA 1960 No. 104 dan peraturan pelaksanaannya, yaitu PP 10 tahun 1961. Masalah lain berkaitan dengan izin pemindahan hak atas tanah yang melibatkan peraturan Menteri Agraria No. 14 tahun 1961 dengan Peraturan Menteri Dalam Negeri No. SK/59/DDA/tahun 1970.<sup>1</sup> Sejauh ini data mengenai jenis penggunaan tanah di DKI Jakarta yang dapat diperoleh hanya memberikan gambaran penggunaan tanah tahun 1971 di sebagian DKI Jakarta. Tanah pedesaan masih merupakan 46% dari seluruh wilayah. Tanah yang digunakan sebagai tempat pemukiman adalah 32% dan untuk tempat perusahaan dan perkantoran 4%. Tanah yang diairi sungai dan digunakan untuk prasarana jalan adalah 6%, sedangkan tanah kosong diperkirakan masih sebanyak 10%, di mana 8%-nya merupakan tanah kosong yang sudah diperuntukkan. Hal ini dapat dilihat dalam Tabel 9. Tabel ini hanya sekedar memberikan suatu gambaran kasar tentang tata guna tanah di DKI Jakarta. Tentunya data yang lebih lengkap dan mutahir akan memberikan suatu gambaran yang lebih baik dan oleh karenanya akan mempermudah usaha untuk mengetahui permasalahan tanah yang lebih nyata.

Tata guna tanah bertujuan untuk menggunakan tanah secara tepat. Wajah sebuah negara ditentukan oleh tata guna tanahnya. Bangsa yang pandai mengatur tata guna tanah negaranya akan mempunyai tanah air yang hijau

---

<sup>1</sup>Kompas, 15 Juli 1981.



dan indah, dengan tata letak pemukiman dan sarana hidup lain yang serasi, tata ruang dalam lingkungan alam yang seimbang dan lestari, dan rakyat yang tercukupi kebutuhan tanahnya.<sup>1</sup> Oleh karena itu pengaturan tata guna tanah merupakan suatu instrumen yang penting dalam pengolahan tanah secara tepat, adil dan merata. Pengaturan ini berarti menata kembali secara menyeluruh elemen undang-undang serta kelembagaan dan proses memasyarakatkannya secara sederhana, cepat dan tepat. Di dalam kaitan ini yang dimaksud dengan tata guna tanah ialah usaha-usaha penataan penggunaan dan persediaan tanah secara berencana dan teratur. Titik berat dasarnya ialah bagaimana mengusahakan tanah agar dapat digunakan secara optimal dan tidak merusak lingkungan, sehingga dapat membawa manfaat yang sebesar-besarnya bagi kemakmuran dan kesejahteraan rakyat. Dilihat dari segi pemerataan maka kepentingan rakyat banyak merupakan pertimbangan yang utama dalam pengaturan dan pengelolaan tata guna tanah.

Tabel 9

## JENIS PENGGUNAAN TANAH DI SEBAGIAN DKI JAYA TAHUN 1971\*

Jenis Tanah	Luas Tanah (Hektar)	Prosentase
1. Tanah Perumahan	6.676,6	25,92%
2. Tanah Perusahaan	337,7	1,31%
3. Tanah untuk Jasa	696,7	2,7 %
4. Tanah Kosong yang sudah diperuntukkan	2.114,1	8,2 %
5. Tanah Nonurban	11.850,4	46 %
6. Tanah Perumahan dengan rumah terpencar	1.656,2	6,43%
7. Tanah Kosong	528,9	2,05%
8. Tanah Industri	172,6	..
9. Tanah Perumahan dan Perusahaan	180,6	..
10. Tanah Perumahan dan Industri	..	..
11. Tanah Perumahan dan Jasa	26,4	..
12. Sungai dan Jalan dan lain-lain	1.516,7	5,88%
Total	25.756,9	100,00%

Sumber: Direktorat Tata Guna Tanah, Dirjen Agraria Depdagri, *Publikasi No. 41*.

\* Daftar perhitungan luas penggunaan tanah tiap-tiap blad di wilayah DKI Jaya meliputi: Binaria, Cengkareng, Pulo Gadung, Cipinang, Pondok Labu, Ciganjur, Pulo Besar, Cilandak, Petojo, Cibubur, Maruja, Lubang Buaya, Tanjung Priok, Penjaringan, Srengsengsawah. (Luas DKI Jakarta tahun 1971 adalah seluas 577 Km<sup>2</sup> atau 57.700 hektar.)

<sup>1</sup>Kompas, 23 September 1981.

Dilema tata guna tanah sering terjadi dalam pelaksanaan. Pembangunan yang pesat meningkatkan kebutuhan akan tempat pemukiman, kawasan perindustrian dan prasarana kepentingan umum lain sebagai akibat pertumbuhan penduduk yang melimpah. Kelestarian lingkungan dan keseimbangan alam terancam, oleh karena luas tanah subur untuk pertanian terus digero-goti dan semakin sempit, terdesak oleh pemukiman dan proyek pembangunan.<sup>1</sup> Program pertanahan penting lain yang belum dapat dilaksanakan ialah penyelesaian rencana peruntukkan tanah. Rencana ini menghadapi kesulitan untuk penyusunan yang dapat dipertanggungjawabkan, karena keadaan selalu berkembang dan berubah secara cepat, sehingga pembakuan peruntukkan tanah rencana pembangunan kota masih sulit dilakukan. Pemecahan secara hukum atas tanah seringkali tidak memadai dan penyelesaiannya melibatkan birokrasi dan wewenang pejabat yang berkuasa.<sup>2</sup> Dari sini terlihat bahwa konsep tata guna tanah masih sangat lemah dan kurang dapat diandalkan. Sejauh ini tata guna tidak dilaksanakan atas dasar undang-undang tetapi berdasarkan pedoman peta sistematik kelas penggunaan tanah dari Direktorat Jenderal Agraria setempat, dan pelaksanaan diserahkan kepada pemerintah daerah.

Beberapa tahun terakhir ini tampaknya harga tanah di DKI Jakarta cenderung terus meningkat. Catatan harga tanah yang terperinci sulit diperoleh, sebab informasi yang lengkap dan terbuka bagi masyarakat tidak tersedia. Harga tanah di pinggiran kota Jakarta mencapai Rp. 2.500,00 per m<sup>2</sup>, tetapi di pusat kota Rp. 250.000,00 per m<sup>2</sup>. Harga tanah tidak semua sama, tetapi bila mencapai titik tertinggi kenaikan tidak begitu tajam lagi. Harga tanah di daerah Sawangan pada tahun 1978 adalah Rp. 2.000,00 per m<sup>2</sup>, tahun berikutnya menjadi Rp. 3.000,00 atau mengalami kenaikan 50%. Harga tanah di daerah dekat pusat kota cukup tinggi, pada tahun 1978 Rp. 75.000,00 per m<sup>2</sup>, tetapi pada tahun berikutnya naik menjadi Rp. 85.000,00, suatu kenaikan sebesar 13%. Perbedaan harga tanah disebabkan oleh beberapa faktor seperti: jarak dari pusat kota, daerah pemukiman elite, tersedianya kemudahan dan prasarana, dan lain-lain. Laju pembangunan di bidang industri dan pemukiman baru juga sangat mempengaruhi tingkat harga tanah di sekitarnya. Pada umumnya keadaan ini terjadi sebagai akibat membanjirnya arus penduduk ke kota yang meningkatkan permintaan akan tanah. Di lain pihak persediaan tanah yang ada dan tersedia untuk perumahan, perkantoran, jalan-jalan dan petamanan semakin terbatas dan sempit. Harga tanah yang memberikan peluang keuntungan yang besar ini mendorong banyak orang untuk memasukkan bisnis tanah. Informasi yang terbatas dan peraturan yang kurang tegas menciptakan iklim yang subur bagi spekulasi, manipulasi dan percaloan tanah.

---

<sup>1</sup>Kompas, 11 April 1981.

<sup>2</sup>Kompas dan Suara Karya; 28 Februari 1981.



LUAS TANAH DAN TIPE RUMAH PEMUKIMAN DI REAL ESTATE DKI JAKARTA 1980

Nama Perusahaan dan daerahnya	Luas Tanah Hektar	Kurang dari 100 m <sup>2</sup> Rumah Murah/Sederhana			100 - 150 m <sup>2</sup> Rumah Sedang/Menengah			Di atas 150 m <sup>2</sup> Rumah Mewah		
		Krg. 3 jt	3-6 jt	di atas 6 jt	- 10 jt	10-15 jt	-15 jt	-25 jt	25-50 jt	-50 jt
Bonauli R.E.										
Matuceper, Tangerang)	4,5	-	65	-	10					
Alfa Wiskon										
Gulo Mas-Villa Tanah Mas)	0,25	-	-	-					4	
Lintas Gapura Mas										
Tempaka Putih)	2,4	-	-	68	*	34		6		
Triasa Teknik Indonesia										
Subur, Kelapa Dua)	3,1	-	82	-	14					
Metropolitan Kencana										
Pondok Indah)	..	-	-	-*			703		393	
Jawa Building Indah										
duit, Muara Karang, Muara										
Angke)	260,0		2.800	-		4.000*				
S. Wijoyo										
Piputat, Tangerang)	18,0		215	-		168*				
Mas Naga Raya R.E.										
ekasi)	165,22	-	600*	-		400*			50	
Pembangunan Jaya										
PPL Ancol, Tugu Permai)	9,76		261	-			125		25	
Duta Anggada										
Pondok Bambu)	34,0	-	1.000	-						
Agung Podomoro										
unter)	3,37	330	-	-						
Greenville										
anjung Duren)	6,4	-	-	-		170				
Bojong Permai										
awabuaya, Cengkareng)	40,0	-	-	1.541		..				
Patra Jasa										
uningan Village)	5,5	-	-	-					50	
Pembangunan Jaya										
intaro)	..	-	-	181		50				
Bangun Cipta Sarana										
elapa Gading, Nyiur										
delambai, Cilandak)	90,3	-	2.164	-	393				7	
Tata Bumi										
Pondok Bambu)	14,0	-	106	-		219				
Permata Hijau										
mpruk)	50,0	-	-	-			38*		75*	
Nusa Kirana										
unter Hijau)	25,0		290*	-		50*				
Pembangunan Sumber										
.. )	25,6	-	903*	-		335*				
Arlin Indah										
.. )	..	-	200	-						
	757,4	330	8.686	1.790	417	5.426	866	6	393	211

Diolah dari *Jurnal Ekuin*, 12 September 1981.

a sebagian termasuk kelompok lain di atasnya/di bawahnya.

Pemukiman menjadi semakin rumit di kota-kota besar, karena ledakan jumlah penduduk dan perkembangan kegiatan ekonomi membutuhkan perluasan lokasi. Persaingan untuk mendapatkan tanah bagi keperluan penghijauan lingkungan, pengembangan kawasan industri, pelebaran sarana jalan dan tempat bernaung penduduk, menjadi semakin nyata. Masalah pemukiman di samping merupakan masalah tata guna tanah juga merupakan bagian dari pembangunan nasional. Oleh karena itu untuk memenuhi kebutuhan akan tempat pemukiman, maka pemerintah dan pihak swasta berusaha membuka daerah pemukiman yang baru dengan keadaan dana, tanah yang ada dan daya beli masyarakat yang masih terbatas. Harga rumahpun menjadi mahal, karena harga tanah cukup tinggi sebagai akibat biaya langsung yang besar. Biaya langsung ini meliputi biaya pembelian tanah, biaya pengosongan, sertifikat, IMB (Ijin Mendirikan Bangunan), prasarana, pajak, akte notaris, ongkos pemasaran, bunga bank, dan "biaya yang tidak terduga". Biaya ini diperkirakan mencapai 40% dari harga tanah secara keseluruhan. Biaya ini lebih tinggi, bila tanah yang dipasarkan hanya atau kurang dari 60% dari seluruh tanah yang dikerjakan.<sup>1</sup> Usaha pembangunan perumahan ini akan berkembang, bila mendatangkan keuntungan dan memberikan rasa aman bagi penghuninya. Hal ini berarti bahwa usaha ini secara ekonomis layak dan dapat dikerjakan, serta dapat diterima masyarakat.

Tabel 10 memberikan gambaran tentang pembangunan pemukiman, yang dilakukan oleh 21 pengusaha Real Estate. Luas tanah areal pemukiman ini diperkirakan seluas 800 hektar. Jenis rumah yang dibangun meliputi tipe-tipe sebagai berikut:

1. Rumah murah atau sederhana dengan luas tanah kurang dari 100 m<sup>2</sup>;
2. Rumah sedang atau menengah dengan luas tanah 100-150 m<sup>2</sup>;
3. Rumah mewah yang biasanya mempunyai luas tanah lebih dari 150 m<sup>2</sup>.

Dari luas tanah yang diperuntukkan bagi pemukiman, tampaknya 200 hektar atau 25% adalah untuk rumah sedang dan murah, sedangkan 600 hektar atau 75% untuk rumah mewah. Kemudian dilihat dari harga jualnya tampak bahwa rumah murah yang harganya kurang dari Rp. 3 juta adalah sebanyak 330 buah, yang sekitar Rp. 6 juta sebanyak 8.700 buah sedangkan yang di atas Rp. 6 juta sebanyak 1.800 buah. Untuk rumah sedang dan mewah pola harganya dan jumlahnya serupa. Dari gambaran tersebut di atas dapat dikatakan bahwa hanya golongan masyarakat yang berpendapatan tinggi sajalah yang dapat membeli rumah di Real Estate. Oleh sebab itu dikuatirkan bahwa Real Estate merupakan daerahnya orang yang kaya dan obyek perdagangan. Mengingat

---

<sup>1</sup>Kompas, 20 Juli 1981.



persyaratan sistem pembayaran yang cukup berat, maka dapat dikatakan bahwa Real Estate ini sebaiknya tidak diarahkan menjadi "diaspora baru" yang akan semakin memperlebar jurang antara kaya dan miskin.

## CATATAN PENUTUP

Tanah mempunyai peranan yang sangat penting dalam pembangunan nasional. Pendayagunaannya secara optimal merupakan suatu bagian dari pembangunan nasional. Usaha ini akan membuahkan arti yang penting, bila dilakukan menurut kebijakan yang tepat, terpadu dan memenuhi rasa keadilan. Pemanfaatan tanah harus selalu ditingkatkan karena tanah bukan saja digunakan untuk kepentingan produksi, tetapi juga secara tidak langsung diharapkan memperluas lapangan kerja, serta ikut melaksanakan pemerataan pendapatan, pemerataan kesempatan berusaha dan partisipasi dalam pembangunan.<sup>1</sup> Asas pemerataan dalam pemilikan tanah mulai dirintis dengan pelaksanaan land reform yang sungguh-sungguh adil dan memperhatikan nasib rakyat kecil. Pembatasan pemilikan sudah selayaknya tidak hanya dilakukan terhadap tanah pertanian saja tetapi juga terhadap tanah pemukiman di kota. Pada dasarnya sebagian besar tanah dikuasai negara dan sebagian lagi diawasi negara agar dipergunakan untuk kepentingan rakyat banyak.

Masalah tanah khususnya tanah pemukiman di daerah perkotaan semakin perlu diperhatikan, oleh karena ada usaha-usaha untuk menyalahgunakan pemilikan tanah. Usaha penguasaan tanah dan hasilnya secara monopoli dapat mengakibatkan penguasaan ekonomi atas masyarakat sekitarnya. Hal ini harus dicegah sebab dapat menimbulkan jurang pemisah yang semakin lebar antara golongan kaya dan miskin. Pada gilirannya hal ini akan menghambat perwujudan kesejahteraan seluruh bangsa. Di lain pihak akibat pemilikan tanah secara berlebihan ini timbul spekulasi tanah dan tanah tidak dimanfaatkan sebaik-baiknya. Praktek-praktek semacam ini bertentangan dengan pasal 33 ayat 3 UUD 1945.<sup>2</sup> Tanah perkotaan merupakan masalah yang semakin peka, oleh karena sering menjadi isu politik dan tidak jarang menjadi sumber keresahan masyarakat. Dan pada gilirannya hal itu akan mempunyai dampak yang lebih luas dalam masyarakat. Keadaan ini akan menjadi semakin peka, oleh karena fungsi dan peranan tanah perkotaan menjadi semakin penting. Pembangunan proyek dan prasarana untuk melayani pertambahan penduduk menuntut penyediaan tanah yang cukup. Nilai tanah yang dibutuhkan ini semakin tinggi, oleh karena kepentingan berbagai macam instansi bertumpuk menjadi satu di situ.<sup>3</sup> Kepentingan-kepentingan ini sering-

---

<sup>1</sup> *Kompas*, 29 April 1981.

<sup>2</sup> *Ibid.*

<sup>3</sup> *Ibid.*

kali memanfaatkan keadaan yang sangat buruk ini dengan melanggar peraturan dan menyalahgunakan wewenang.

Penutupan batas pemilikan tanah yang wajar merupakan suatu usaha untuk menghindarkan penguasaan tanah secara monopoli. Pengaturan pemilikan tanah yang lebih berorientasi pada keadilan dan kepentingan rakyat banyak akan ikut mewujudkan asas pemerataan. Sejauh ini undang-undang telah mengatur batas pemilikan atas tanah sawah dan tanah kering sebagai areal pertanian. Berdasarkan pertimbangan tingkat kepadatan penduduk, jenis tanah dan besarnya keluarga luas tanah pertanian ini diatur dalam peraturan pemerintah pengganti Undang-undang No. 56 tahun 1960. Tabel 11 memberikan gambaran bahwa luas tanah yang boleh dimiliki berkisar antara 5 dan 20 hektar sesuai dengan keadaan tanah dan lingkungannya. Batas pemilikan tanah secara menyeluruh belum diatur secara jelas dan belum diketahui secara luas oleh masyarakat. Batas pemilikan tanah merupakan bagian dari kebijakan tata guna tanah.

Tabel 11

PEMILIKAN TANAH MAKSIMUM DALAM TANAH SAWAH/KERING

Klasifikasi	Kepadatan Penduduk	Sawah/Tanah Irigasi (hektar)	Tanah Kering (hektar)
1. Sangat Padat	Lebih dari 400 orang	5	6
2. Cukup Padat	251 - 400	7,5	9
3. Kurang Padat	51 - 250	10	12
4. Tidak Padat	Sampai dengan 50 orang	15	20

Sumber: Selo Soemardjan, "Land Reform in Indonesia," *Asian Survey* Pebruari 1962.

Akhir-akhir ini persoalan tanah cukup mendapat perhatian, oleh karena dirasakan sudah tiba saatnya mengelola tanah secara lebih baik. Demikian pun Proyek Operasi Nasional Agraria yang merupakan suatu proyek besar dalam rangka menegaskan hak atas tanah dengan aksi pemberian sertifikat tanah secara massal melalui prosedur yang sederhana, jelas dan tepat.<sup>1</sup> Usaha ini sangat berguna untuk mengetahui data mengenai pemilikan atas tanah. Dengan demikian data ini akan sangat berguna untuk merumuskan kebijakan pengelolaan atas tanah. Tujuan jangka pendek operasi ini ialah menyelesaikan penertiban tanah secara nasional. Keberhasilan usaha ini akan memberikan

<sup>1</sup> *Pikiran Rakyat*, 15 September 1981.



kesan yang mendalam bahwa: (1) pemerintah memberikan rasa aman dan tenang kepada pemilik tanah; (2) pemerintah ingin menghapuskan pungutan liar dan penyalahgunaan wewenang; dan (3) pemerintah berusaha memperbaiki aparat pelaksana agar tekun teliti dan mampu sehingga sertifikat tanah akan merupakan bukti yang sah atas pemilikan tanah.<sup>1</sup> Dengan demikian sertifikat tanah merupakan bukti status hukum pemilikan tanah. Status hukum dan pengaturannya yang jelas akan menghindarkan penyalahgunaan kekuasaan pejabat yang berwenang.

Suatu kebijakan tentang pertanahan sebaiknya ditunjang oleh pendataan yang dapat dipertanggungjawabkan. Data pertanahan yang kini tersedia jauh dari yang diinginkan. Selain sulit diketahui data itu seringkali tertutup bagi masyarakat luas. Sehubungan dan dengan itu suatu tradisi keterbukaan perlu dimulai untuk mengadakan pengamatan masalah pertanahan. Pada dasarnya masyarakat diajak berpartisipasi untuk mengetahui dan ikut memberikan sumbangan dalam merumuskan kebijakan pertanahan. Dengan demikian pemerintah memberikan kesempatan kepada masyarakat untuk ikut mengelola dan memelihara tertib pertanahan.

---

<sup>1</sup> *Suara Karya*, 15 September 1981.

# ENERGI: FAKTOR PRODUKSI YANG DISUBSIDI\*

Hadi SOESASTRO

## PENYESUAIAN HARGA

Penyesuaian harga bahan bakar minyak (BBM) masih merupakan suatu "impian buruk" (*nightmare*) walaupun keputusan pemerintah tanggal 4 Januari 1982 untuk mengurangi subsidi BBM bisa dimengerti oleh masyarakat. Tetapi, penyesuaian harga-harga dan tarif sebagai tindakan susulan dari kenaikan harga BBM merupakan impian buruk yang lebih besar.

Penyesuaian yang berlebihan di sektor-sektor produksi tertentu mempunyai akibat berantai yang bisa meluas ke seluruh perekonomian. Kenaikan harga BBM telah terlanjur menjadi kambing hitam dari kenaikan tingkat harga (inflasi) karena adanya kecenderungan-kecenderungan di berbagai sektor untuk melakukan penyesuaian yang berlebihan. Selama keadaan seperti ini masih berlaku secara umum, maka selama itu pula penyesuaian harga BBM tetap akan merupakan suatu impian buruk. Padahal, demi stabilitas dan perkembangan ekonomi nasional dalam jangka panjang, penyesuaian harga BBM seharusnya sudah bisa merupakan sesuatu yang bersifat rutin.

Pemusatan perhatian pada kenaikan harga BBM saja adalah salah arah, sebab yang seharusnya diteliti secara serius adalah mekanisme penyesuaian harga-harga dan tarif, baik yang telah ada maupun yang masih perlu diciptakan dalam kehidupan perekonomian Indonesia.

Penyesuaian harga-harga dan tarif bisa melibatkan intervensi oleh pemerintah, yaitu dengan cara melemparkan cadangan (*stock*) ke pasar atau dengan mengadakan pengawasan harga secara langsung melalui penetapan harga patokan. Untuk menekan harga beras, misalnya, cadangan beras dapat dilemparkan ke pasar sampai terjadi harga yang dianggap wajar; untuk ini

---

\*Karangan ini pernah dimuat dalam majalah *Forum Ekonomi*, yang diterbitkan oleh Ikatan Sarjana Ekonomi Indonesia (ISEI), Tahun I, No. 2, Maret/April 1982, hal. 15-23.



telah ada instansi yang disebut Bulog. Tetapi mekanisme serupa ini hanya terbatas penggunaannya pada bahan-bahan kebutuhan yang paling pokok. Sebab, perekonomian yang dikelola seperti ini akan melibatkan ongkos administrasi yang terlampaui tinggi; ini berarti inefisiensi dalam penggunaan sumber-sumber ekonomi.

Harga produk dalam bentuk jasa-jasa (tarif), khususnya di bidang produksi yang mempunyai kedudukan monopoli alamiah seperti listrik dan transportasi umum, biasanya diatur melalui penetapan harga. Bidang produksi ini untuk sebagian terbesar sudah langsung dikelola pemerintah (perusahaan-perusahaan negara), sehingga proses untuk mencapai suatu penetapan harga tidak terlampaui rumit. Tetapi mekanisme penetapan harga juga dapat diterapkan untuk produk-produk industri tertentu, misalnya semen; untuk ini diadakan perundingan antara pemerintah dan Asosiasi Semen Indonesia (ASI). Mekanisme serupa ini juga tidak bisa diterapkan secara meluas karena mengakibatkan distorsi-distorsi harga dan pada gilirannya membawa distorsi dalam alokasi sumber-sumber ekonomi. Selain itu, telah terbukti bahwa mekanisme pengawasan harga (*price control*) malahan menciptakan tekanan-tekanan inflasi dalam ekonomi.

Mekanisme penyesuaian harga yang melibatkan intervensi pemerintah memang tidak ideal karena menimbulkan berbagai inefisiensi. Namun sampai batas tertentu mekanisme ini diperlukan untuk mengatur sektor-sektor yang dianggap vital dan strategis. Kompromi serupa ini telah dirumuskan dalam apa yang dikenal sebagai "the theory of the second best". Masalahnya sekarang adalah bahwa pada tahap perkembangan ekonomi dewasa ini penduduk tidak lagi hidup dari bahan-bahan kebutuhan pokok saja. Yang dianggap sebagai kebutuhan sudah semakin beraneka ragam. Keadaan ini juga tercermin dari sudut suplainya; produk perekonomian Indonesia semakin beraneka ragam dan struktur industrinya semakin lebar.

Mekanisme penyesuaian harga seperti yang disebutkan di atas jelas tidak dapat diterapkan untuk suatu perekonomian yang semakin beraneka ragam, kecuali apabila seluruh perekonomian memang hendak dikelola secara komando. Cara pengelolaan ini jelas bukan merupakan pilihan bagi ekonomi Indonesia. Bagi sektor industri yang telah semakin berkembang kiranya tidak terdapat pilihan lain kecuali mengandalkan pada kekuatan pasar untuk mengendalikan harga. Tetapi rumusan ini ternyata juga tidak tanpa persoalan-persoalannya.

Tulisan ini menyoroti secara khusus akibat kenaikan harga BBM terhadap sektor industri. Sektor ini terdiri dari beraneka ragam jenis kegiatan industri yang masing-masing mempunyai kondisi yang berbeda, baik ditinjau dari besarnya komponen energi (BBM) dalam ongkos produksinya dan dari efek harga BBM pada komponen-komponen ongkos lainnya maupun dari struktur pasarnya.

## SEKTOR INDUSTRI DAN KENAIKAN HARGA BBM

Besarnya pengaruh kenaikan harga BBM terhadap sektor industri tidak segera dapat diperkirakan; selain karena besarnya komponen energi (langsung) dalam ongkos produksi berbeda-beda dari satu jenis industri ke jenis industri lainnya (juga dari satu pabrik ke pabrik lain dalam jenis industri yang sama), kenaikan harga BBM mempengaruhi harga-harga faktor-faktor masukan lainnya. Kondisi pasar juga merupakan faktor penting dalam pembentukan harga.

Segera setelah pengumuman kenaikan harga BBM tanggal 4 Januari 1982, Menteri Perindustrian A.R. Soehoed menyatakan bahwa kenaikan harga BBM selalu mempunyai akibat terhadap harga-harga, tetapi "kenaikan harga BBM hendaknya tidak dipergunakan para produsen di sektor industri untuk mencari untung lebih dari jumlah yang semestinya".<sup>1</sup> Kemungkinan ini memang ada, terutama apabila diingat bahwa struktur pasar dari berbagai jenis produk industri jauh dari sempurna. Kondisi permintaan juga berpengaruh, walaupun faktor ini mungkin bersifat musiman. Karena faktor-faktor di atas, ada industri-industri yang dapat menggeserkan beban kenaikan harga BBM kepada konsumen dan sekaligus mungkin juga memperbesar margin keuntungannya, tetapi ada pula industri-industri yang berada dalam kedudukan terjepit. Beberapa kasus di bawah ini memberikan ilustrasi mengenai perbedaan pengaruh kenaikan harga BBM terhadap jenis industri yang berbeda.

*Industri mori/batik:* komponen energi dalam ongkos (kalkulasi) produksi kain mori adalah sebesar 8%; jadi dengan kenaikan harga BBM sebesar sekitar 60%, seharusnya harga mori naik dengan sekitar 4,8%, *ceteris paribus*. Tetapi pada saat ini produsen mori sulit menaikkan harga produknya karena menghadapi kelesuan pasar. Pada permulaan tahun 1982 ini harga batik dalam negeri turun sebesar 30% dan harga bahan baku batik turun dengan 15,5% (untuk kualitas prima ke bawah). Harga mori di pasar telah turun menjadi Rp. 13.000,00 per kayu (per *piece* atau 30 yard) dan malahan berada di bawah kalkulasi produksi, yaitu sebesar Rp. 15.400,00 per kayu.<sup>2</sup>

*Industri semen:* produksi semen termasuk yang paling padat energi di antara jenis-jenis industri. Komponen energi (BBM) dalam pengolahan semen mencapai 12 sampai 24% dari seluruh ongkos produksi, tergantung dari cara pengolahannya, yaitu dengan proses kering yang lebih hemat energi atau

---

<sup>1</sup>Lihat *Kompas*, 5 Januari 1982.

<sup>2</sup>Berdasarkan keterangan Ketua GKBI, Djoenaid; lihat *Pelita*, 5 Januari 1982.



dengan proses basah. Menurut Sekretaris Jenderal Departemen Perindustrian, Agoes Soejono, dengan kenaikan harga BBM, besarnya kenaikan harga semen yang dapat ditolerir adalah sebesar 3% untuk proses kering dan sebesar 6% untuk proses basah.<sup>1</sup> Rumusan ini lebih rendah dari perhitungan kenaikan harga semen sebesar 7 sampai 14% apabila diperhitungkan besarnya komponen energinya dan kenaikan harga BBM sebesar 60%, *ceteris paribus*. Hal ini memberikan indikasi bahwa sebenarnya tidak seluruh beban kenaikan harga BBM dianggap perlu untuk digeserkan kepada konsumen. Pada tanggal 12 Januari 1982 pemerintah (Departemen Perdagangan dan Koperasi) menetapkan Harga Pedoman Setempat (HPS) yang baru untuk semen. HPS semen yang lama (7 Mei 1980) untuk Jawa, Madura, dan Padang adalah sebesar Rp. 1.950,00 per *zak* (40 kg). HPS semen yang baru untuk DKI, Jawa Barat, Jawa Timur dan Madura adalah Rp. 2.250,00 per *zak* atau kenaikan sebesar sekitar 15%, dan untuk Semarang, Yogyakarta dan Padang adalah sebesar Rp. 2.300,00 per *zak* atau kenaikan sebesar sekitar 18%. Besarnya kenaikan harga ini berarti bahwa: (a) seluruh beban kenaikan harga BBM ternyata digeserkan kepada konsumen; (b) produsen malahan dapat memperbesar margin keuntungannya; atau (c) harga-harga faktor masukan lainnya memang meningkat secara berarti. Kenaikan harga BBM juga mengakibatkan kenaikan ongkos angkutan. Menurut Tabel Input-Output, besarnya komponen BBM dalam tarif angkutan darat adalah sebesar 10,43%.<sup>2</sup> Kenaikan harga BBM sebesar 60% (*ceteris paribus*) seharusnya mengakibatkan kenaikan tarif angkutan darat sebesar sekitar 6%. Pada tanggal 6 Januari 1982 ongkos angkutan semen dari Cibinong ke wilayah DKI dinaikkan dari Rp. 70,00 menjadi Rp. 90,00 per *zak* atau kenaikan sebesar sekitar 30%.<sup>3</sup>

Dalam keterangannya, Menteri Soehoed, mengingatkan kepada produsen bahwa komponen energi dalam produksi masih menerima subsidi. Dengan demikian, pengurangan subsidi ini hendaknya mengakibatkan kenaikan harga produk dalam batas yang wajar.<sup>4</sup> Pertanyaan yang seharusnya diajukan adalah sejauh mana akibat pengurangan subsidi BBM ini pantas digeserkan kepada konsumen. Sebab, rationale dari pemberian subsidi kepada jenis-jenis BBM yang sebagian besar dikonsumsi oleh sektor industri, yaitu minyak diesel dan minyak bakar dan sampai batas tertentu juga minyak solar, pertama-tama adalah untuk pengembangan sektor industri. Dengan demikian, pengurangan subsidi itu sejauh mungkin harus ditanggung bebannya oleh in-

<sup>1</sup>Kompas, 5 Januari 1982.

<sup>2</sup>Lihat J. Supranto. "Struktur Ekonomi Indonesia dan Hubungan antar Sektor Berdasarkan Tabel Input-Output 1975," *Forum Statistik*, Tahun 1 No. 2, Desember 1981.

<sup>3</sup>Kompas, 9 Januari 1982.

<sup>4</sup>Kompas, 5 Januari 1982.



dustri sendiri. Apabila tidak maka akan terjadi ketimpangan dalam pembagian beban dalam masyarakat.

Pengurangan subsidi BBM tidak perlu menjadi beban bagi industri apabila produktivitas usaha ditingkatkan. Menteri Soehoed juga menekankan pentingnya penggunaan energi yang lebih efisien dalam proses produksi, peningkatan sistem produksi untuk menekan ongkos produksi secara keseluruhan, dan peningkatan kapasitas produksi untuk menurunkan pemakaian energi per unit produksi. Dalam hubungan ini telah diajukannya pertanyaan yang sangat penting: "Di negara industri dengan harga energi yang mahal, produk-produknya bisa bersaing. Kenapa kita tidak bisa?"<sup>1</sup> Hal ini juga menunjukkan, seperti dinyatakan oleh Menteri Soehoed, bahwa kemampuan bersaing tidak dapat didasarkan kepada harga energi yang murah saja, tetapi juga harus didasarkan kepada cara kerja yang produktif dan efisien.

Masalah peningkatan produktivitas ini bukan hanya merupakan tantangan bagi sektor industri, tetapi juga sektor-sektor produksi barang dan jasa lainnya yang memperoleh masukan energi yang disubsidi, seperti angkutan dan listrik. Walaupun harga BBM masih disubsidi, harga listrik di Indonesia tidak lebih murah daripada di negara-negara ASEAN lainnya. Kenaikan harga BBM tahun 1982 ini juga telah disusul dengan kenaikan tarif listrik sebesar 27,6%. Menurut Tabel Input-Output, input BBM di sektor listrik adalah sebesar sekitar 26%.<sup>2</sup> Apabila akibat kenaikan harga BBM sebesar 60% itu sepenuhnya digeserkan kepada konsumen, kenaikan tarif listrik seharusnya hanya sebesar 15,6%, *ceteris paribus*. Tarif angkutan bis kota di DKI, walaupun tidak disesuaikan, masih lebih tinggi daripada di Bangkok, misalnya di mana harga BBM jauh lebih mahal. Tarif bis kota di Bangkok adalah sebesar Baht 1,50 atau sekitar Rp. 40,00.

Menurut Menteri Soehoed, pengembangan sektor industri kini juga telah memperhitungkan pola penggunaan energi, misalnya dengan mengkaitkan proyek industri dengan potensi energi di wilayah bersangkutan. Selain itu, sektor industri sudah semakin banyak bergantung dari listrik yang disediakan oleh PLN, walaupun produksi sendiri oleh sektor industri masih cukup besar (lihat Tabel 1). Secara makro, pengalihan ini akan bisa mengurangi "tekanan minyak" melalui pembangunan pusat-pusat tenaga listrik, tenaga air atau uap, tetapi pengaruhnya untuk industri secara mikro tergantung dari tingkah laku harga listrik PLN. Masalah yang sama juga dijumpai dalam hubungannya dengan diversifikasi sumber energi di sektor industri. Dinyatakan oleh Menteri Soehoed bahwa Departemen Perindustrian juga sudah mempersiapkan

---

<sup>1</sup> *Berita Antara*, 5 Januari 1982.

<sup>2</sup> Lihat Biro Pusat Statistik, *Tabel Input-Output Indonesia*, 1975, Vol. IIB.



Tabel 1

KONSUMSI BBM DAN LISTRIK OLEH SEKTOR INDUSTRI<sup>a</sup> 1977-1979

	1977	1978	1979
<i>BBM</i>			
(kiloliter)			
- Minyak Solar/Diesel/Bakar	1.214.012	1.495.688	1.805.553
- Minyak Tanah	220.784	185.761	464.498
- Bensin	64.101	65.856	76.647
<i>Listrik</i>			
(MWh)			
- Produksi sendiri	2.068.090	3.728.158	2.930.629
- Dibeli	477.742	661.627	690.808
- Dijual	25.086	33.449	13.389

<sup>a</sup>Industri sedang dan besar menurut kriteria BPS.

Sumber: Biro Pusat Statistik, *Statistik Industri*, Tahun 1977 dan 1978, serta data-data dari komputer BPS untuk tahun 1979.

kan diri untuk secara bertahap menggunakan energi pengganti BBM, seperti gas dan batu bara. Hal ini sudah dilaksanakan untuk industri semen, industri kayu dan pabrik baja Krakatau Steel.<sup>1</sup> Usaha diversifikasi ini bisa mempengaruhi pola perkembangan harga BBM dalam jangka panjang dan karenanya bisa mempunyai pengaruh makroekonomis. Namun dalam jangka sedang dan menengah mungkin tidak memberikan pengaruh secara mikro. Sebagai contoh, di antara pabrik-pabrik semen yang ada di Indonesia, Gresik, Tonasa dan Nusantara (Cilacap) masih 100% menggunakan BBM, Baturaja (Lampung) dan Indarung menggunakan BBM dan batu bara, sedangkan PT Cibinong dan Distinct Indonesia di Citeureup menggunakan gas. Namun, seperti yang dinyatakan oleh Ir. Setiadi Dirgo, Ketua ASI, "sekalipun ada pabrik semen yang tidak menggunakan BBM untuk bahan bakar, namun pabrik tadi mesti dinaikkan harga produksinya, sebab setiap kenaikan BBM pasti mempengaruhi harga bahan bakar jenis lainnya".<sup>2</sup>

Uraian di atas menunjukkan bahwa masalah penyesuaian harga produk industri sebagai akibat kenaikan harga BBM tidak dapat dibahas secara terpisah dari tingkah laku harga-harga di sektor lainnya. Berbagai faktor masukan

<sup>1</sup>Kompas dan Berita Antara, 5 Januari 1982.

<sup>2</sup>Berita Antara, 7 Januari 1982.

berada di luar kekuasaan produsen di sektor industri. Harga-harga faktor masukan tersebut harus diterima oleh produsen sebagai penerima harga (*price taker*). Masalahnya adalah bahwa harga-harga dari berbagai faktor masukan tersebut bersifat tegar (*price rigidity*), apalagi yang ditetapkan melalui suatu surat keputusan. Padahal diharapkan bahwa produsen di sektor industri harus mempunyai fleksibilitas dalam penentuan harga sesuai dengan kekuatan pasar.

## PENGUNAAN ENERGI DI SEKTOR INDUSTRI

Terlepas dari pembahasan mengenai masalah mekanisme penyesuaian harga, untuk meneliti besarnya pengaruh perubahan harga BBM terhadap produk sektor industri perlu dipelajari pola penggunaan energi oleh sektor industri. Analisa data berikut ini didasarkan pada hasil survei Biro Pusat Statistik yang meliputi kelompok-kelompok industri sedang dan besar.<sup>1</sup> Analisa ini mengambil periode 1972-1978, di mana terjadi kenaikan-kenaikan harga BBM di dalam negeri secara cukup menyolok sejalan dengan perkembangan harga minyak di pasar internasional. Selama periode 1972 (31 Desember) - 1978 (31 Desember) jenis-jenis BBM yang dikonsumsi oleh sektor industri mengalami kenaikan sebagai berikut: minyak solar sebesar 78,6% (dari Rp. 14,00 menjadi Rp. 25,00 per liter); minyak diesel sebesar 158,8% (dari Rp. 8,50 menjadi Rp. 22,00 per liter); dan, minyak bakar sebesar 238,5% (dari Rp. 6,50 menjadi Rp. 22,00 per liter).

Tabel 2 menunjukkan distribusi penggunaan energi menurut kelompok besar industri (pada dua digit kode industri) pada tahun 1972 dan tahun 1978. Angka-angka ini didasarkan pada nilai rupiah pengeluaran untuk energi dan bukan pada volume penggunaan energi. Secara umum dapat dilihat bahwa untuk tahun 1972 dan tahun 1978 kelompok industri makanan, minuman dan tembakau (kode industri 31) dan kelompok industri tekstil, pakaian jadi dan kulit (32) mengkonsumsi sekitar 50% (dalam nilai rupiah) dari seluruh penggunaan energi oleh sektor industri. Kelompok industri kimia dan barang-barang kimia, petroleum, batu bara, karet dan barang-barang dari plastik (35), serta kelompok industri barang-barang galian bukan logam (36) mengkonsumsi sekitar 32% dari seluruh penggunaan energi oleh sektor industri. Keempat kelompok industri ini merupakan konsumen energi (BBM) yang utama. Selama periode 1972-1978 terlihat perubahan dalam pola penggunaan energi; penggunaan energi oleh kelompok industri tekstil, pakaian jadi dan kulit (32) serta kelompok industri barang-barang galian bukan logam (36) meningkat sejalan dengan pertumbuhan industri tekstil dan industri semen.

---

<sup>1</sup>Lihat *Statistik Industri* yang diterbitkan oleh Biro Pusat Statistik.



Tabel 2

PENGUNAAN ENERGI MENURUT KELOMPOK BESAR INDUSTRI<sup>a</sup> 1972-1978

Kode Industri		Distribusi Penggunaan Energi <sup>b</sup> (%)		Komponen Energi Sebagai % Dari Ongkos Produksi <sup>c</sup>	
		1972	1978	1972	1978
31	Industri makanan, minuman dan tembakau	36,60	22,82	1,38	1,82
32	Industri tekstil, pakaian jadi dan kulit	16,63	25,74	3,41	4,98
33	Industri kayu dan barang-barang dari kayu, termasuk alat rumah tangga dari kayu	2,65	3,31	3,04	3,17
34	Industri kertas dan barang-barang dari kertas, percetakan dan penerbitan	5,06	4,62	6,32	6,14
35	Industri kimia dan barang-barang kimia, petroleum, batu bara, karet dan barang-barang dari plastik	22,04	12,53	6,32	2,24
36	Industri barang-barang galian bukan logam	10,96	20,16	20,59	19,37
37	Industri dasar dari logam	-	2,39	-	8,26
38	Industri barang-barang dari logam, mesin dan perlengkapannya	5,83	8,31	3,10	1,73
39	Industri lain-lain	0,24	0,14	2,34	0,88
Seluruh Industri		100,00	100,00	2,60	3,13

<sup>a</sup>Industri sedang dan besar menurut kriteria BPS.<sup>b</sup>Berdasarkan nilai rupiah penggunaan energi (bahan bakar dan listrik).<sup>c</sup>Ongkos produksi termasuk seluruh biaya input, pengeluaran untuk tenaga kerja, pengeluaran lain, dan pajak tidak langsung.Sumber: Diolah dari Biro Pusat Statistik, *Statistik Industri Tahun 1972 dan 1978*.

Gambaran tentang distribusi penggunaan energi tersebut tidak berarti bahwa pengaruh kenaikan harga BBM (energi pada umumnya) terutama dirasakan oleh keempat kelompok industri tersebut. Besarnya pengaruh tersebut tergantung dari besarnya komponen energi dalam ongkos produksi. Sebagai contoh, walaupun kelompok industri makanan, minuman dan tembakau (31) pada tahun 1978 mengkonsumsikan sekitar 23% dari keseluruhan penggunaan energi oleh sektor industri, tetapi untuk kelompok industri ini energi hanya merupakan 1,82% dalam struktur ongkos produksi.<sup>1</sup> Kelompok

<sup>1</sup>Ongkos produksi dirumuskan sebagai jumlah dari seluruh biaya input, pengeluaran untuk tenaga kerja, pengeluaran lain (sewa tanah, bunga atas pinjaman dan lain-lain) serta pajak tidak langsung.

industri barang-barang galian bukan logam (36) pada tahun 1978 mengkonsumsi sekitar 20% dari keseluruhan penggunaan energi oleh sektor industri, tetapi untuk kelompok industri ini energi merupakan 19,37% dalam struktur ongkos produksi.

Untuk keseluruhan sektor industri komponen energi adalah sebesar 2,60% pada tahun 1972 dan meningkat menjadi 3,13% pada tahun 1978. Peningkatan ini tampaknya terutama disebabkan oleh perubahan struktur industri, di mana peranan dari jenis-jenis industri yang lebih padat energi semakin meningkat. Dari sejumlah lebih dari seratus jenis industri pada lima digit kode industri, sekitar 80% mempunyai komponen energi kurang dari 5%, dan sisanya dapat dikelompokkan sebagai berikut:

- a. jenis industri dengan komponen antara 5 dan 9,99%: industri gula, industri pengolahan teh, industri pemintalan benang, industri pertenunan, industri perajutan, industri kimia pokok, industri ban, industri dasar besi/baja, industri alat-alat pertanian dan pertukangan, dan industri alat-alat dapur;
- b. jenis industri dengan komponen energi antara 10 dan 19,99%: industri kertas, industri keramik, dan industri gelas;
- c. jenis industri dengan komponen energi sebesar 20% ke atas: industri semen, industri kapur, industri batu bata, industri genteng, dan industri bahan bangunan dari tanah liat lainnya.

Gambaran di atas memberikan indikasi mengenai besarnya penyesuaian harga produk-produk industri tersebut apabila seluruh beban pengurangan subsidi BBM digeserkan kepada konsumen. Pengaruh yang terbesar dari kenaikan harga BBM adalah pada jenis-jenis industri yang mensuplai bahan-bahan untuk bangunan (sektor konstruksi).

Dalam kaitan ini para kontraktor telah menuntut penyesuaian harga kontrak, khususnya dalam hubungannya dengan proyek pemerintah. Menurut Ketua Asosiasi Kontraktor Indonesia (AKI), Edi Kowara, "di dunia konstruksi bukan hanya semen saja yang mengalami kenaikan, namun seluruhnya juga turut naik, misalnya batu kali, pasir, kayu, rata-rata sekitar 20%."<sup>1</sup> Sehubungan dengan harga kontrak proyek pemerintah AKI telah meminta penyesuaian sebesar 15 sampai 20%. Tampaknya di sektor konstruksi, perubahan harga semen mempunyai pengaruh yang besar terhadap perubahan harga-harga bahan bangunan lainnya. Masalahnya bagi para kontraktor adalah bahwa di satu pihak harga semen dengan kenaikan sebesar 15 sampai 20%, yang ditetapkan melalui HPS, bersifat tegar tetapi di pihak lain harga kontrak proyek pemerintah juga bersifat tegar, sehingga para kontraktor berada dalam kedudukan terjepit. Terlepas dari permasalahan

---

<sup>1</sup>Kompas, 13 Januari 1982.



apakah dalam keadaan serupa ini para kontraktor menderita kerugian atau mendapatkan margin keuntungan yang lebih rendah, terdapat dua persoalan yang perlu dibahas lebih jauh. Pertama, dalam rangkaian kaitan kegiatan antar sektor, apabila sektor yang satu dapat menyesuaikan harga, sejauh mana sektor-sektor lain dapat atau tidak dapat melakukan penyesuaian harga? Pengaturan mengenai permasalahan ini akan mempengaruhi pembagian beban antar sektor. Kedua, sektor yang secara langsung mendapat subsidi dari penggunaan BBM seharusnya menanggung beban yang lebih besar dari pengurangan subsidi BBM daripada sektor yang tidak mendapat subsidi tersebut secara langsung. Berdasarkan kriteria ini apakah dapat dikatakan bahwa penyesuaian harga semen (dan bahan-bahan bangunan lainnya) di satu pihak dan pembekuan harga kontrak di pihak lain telah menimbulkan pembagian beban yang timpang?

Industri semen sebagai industri yang termasuk paling padat energi secara relatif telah menerima subsidi yang terbesar dari harga BBM yang disubsidi tersebut. Pengurangan subsidi BBM jelas berpengaruh terhadap harga produk industri ini. Peningkatan produktivitas untuk menurunkan penggunaan BBM

Tabel 3

PERKEMBANGAN KOMPONEN ENERGI DALAM STRUKTUR ONGKOS PRODUKSI 1972-1978 (berdasarkan banyaknya jenis industri<sup>a</sup>)

Kode Industri	Komponen Energi			Total
	Meningkat	Menurun	Tetap <sup>b</sup>	
31	5	17	7	29
32	8	5	1	14
33	3	2	1	6
34	2	2	1	5
35	4	10	1	15
36	3	4	2	9
37	-	-	-	-
38	2	12	3	17
39	2	4	-	6
Semua	29	56	16	101

<sup>a</sup>Jenis industri pada lima digit kode industri.  
<sup>b</sup>Dalam besaran ± 10%.

Sumber: Diolah dari Biro Pusat Statistik, *Statistik Industri*, Tahun 1972 dan 1978.

per unit produksi di sektor industri ini tidak dapat diharapkan dilakukan dalam jangka pendek berhubung investasi yang tinggi. Tetapi, walaupun komponen energinya tinggi tetapi struktur ongkos produksi semen juga dapat dipengaruhi secara berarti oleh perubahan dalam harga-harga biaya masukan lainnya atau komponen ongkos lainnya, misalnya tarif impor atau suku bunga atas modal. Penyesuaian harga BBM tidak harus menimbulkan eskalasi harga-harga atau menimbulkan pembagian beban yang timpang sebab sebenarnya masih tersedia instrumen-instrumen kebijaksanaan lain, fiskal maupun moneter, yang dapat digunakan untuk mempengaruhi struktur ongkos.

Tabel 3 menunjukkan perkembangan komponen energi dalam struktur ongkos produksi antara tahun 1972 dan tahun 1978. Walaupun harga-harga BBM (energi) selama periode tersebut mengalami kenaikan yang cukup menyolok, tetapi komponen energi ternyata meningkat untuk hanya sekitar 29% dari jenis-jenis industri (101 jenis industri pada lima digit kode industri). Komponen energi dalam struktur ongkos malahan menurun untuk sekitar 56% dari jenis-jenis industri. Hal ini menunjukkan bahwa selama periode tersebut komponen-komponen ongkos lainnya telah meningkat dengan lebih cepat. Hal ini juga berarti bahwa bobot dari komponen-komponen ongkos lainnya menjadi lebih besar dalam mempengaruhi harga produk.

## PENINGKATAN PRODUKTIVITAS

Ditinjau dari sudut ekonomi nasional, penyesuaian harga BBM dimaksudkan untuk merasionalisasi penggunaan energi dan untuk mengatur alokasi sumber-sumber energi secara lebih baik. Di sektor industri dan sektor-sektor produksi lainnya, energi harus dilihat sebagai faktor produksi seperti halnya dengan tenaga kerja. Energi merupakan faktor produksi yang dipekerjakan untuk mengolah dan untuk menghasilkan nilai tambah. Hingga saat ini energi masih merupakan faktor produksi yang disubsidi. Hal ini berarti bahwa harga-harga faktor-faktor produksi mengalami distorsi. Tetapi distorsi harga-harga tidak pernah dapat ditolerir untuk jangka waktu yang lama. Dengan demikian, penyesuaian harga BBM harus dilihat sebagai usaha untuk menghilangkan distorsi-distorsi harga dalam sektor-sektor produksi.

Uraian terdahulu menunjukkan bahwa penyesuaian harga BBM berpengaruh terhadap sektor industri dan sektor-sektor produksi lainnya, walaupun pengaruh ini dapat sangat berbeda antara kegiatan produksi yang satu dan kegiatan produksi lainnya, tergantung dari besarnya komponen energi dalam struktur ongkos produksi. Ada industri-industri yang dapat menggeserkan pengaruh ini kepada konsumen atau industri lainnya karena kedudukannya dalam pasar atau karena proteksi dari pemerintah, tetapi ada pula



industri-industri yang sepenuhnya harus menanggung beban dari perubahan harga BBM dan harga-harga masukan lain karena berada dalam kedudukan yang terjepit, yaitu menghadapi pasar faktor-faktor masukan yang bersifat tegar harga di satu pihak dan pasar produknya yang juga bersifat tegar harga di pihak lain. Dalam jangka pendek dan menengah penyesuaian harga BBM tidak perlu mengakibatkan penyesuaian harga-harga produk yang berarti apabila komponen ongkos lainnya dapat dipengaruhi. Kebijakan ini sendiri dapat melibatkan distorsi harga-harga, tetapi oleh karenanya harus dilihat sebagai sesuatu yang bersifat temporer.

Untuk jangka panjang, penyesuaian harga BBM tidak perlu menimbulkan eskalasi harga-harga produk apabila produktivitas usaha dapat ditingkatkan. Perkembangan produktivitas usaha di sektor industri sebenarnya harus dipelajari pada tingkat perusahaan, dan tidak bisa dilakukan dengan baik pada tingkat analisa agregatif. Namun untuk mendapatkan gambaran preliminer, Tabel 4 merangkumkan perkembangan produktivitas tenaga kerja dan perkembangan intensitas penggunaan energi dari 101 jenis industri pada lima digit kode industri selama periode 1972-1978. Perkembangan produktivitas tenaga kerja di sini tidak dinyatakan dalam perubahan besarnya nilai output per tenaga kerja tetapi dinyatakan dalam perkembangan dari bagian tenaga kerja dalam nilai tambah (*labor share*). Intensitas penggunaan energi dinyatakan dalam besarnya pengeluaran untuk energi untuk setiap rupiah nilai

Tabel 4  
HUBUNGAN ANTARA PERKEMBANGAN PRODUKTIVITAS TENAGA KERJA 1972-1978  
(berdasarkan banyaknya jenis industri)

	Produktivitas Tenaga Kerja <sup>a</sup>			Total <sup>c</sup>
	Meningkat	Menurun	Tetap	
Intensitas Penggunaan Energi <sup>b</sup>				
Meningkat	30	9	1	40
Menurun	16	26	5	47
Tetap	8	3	3	14
Total <sup>c</sup>	54	38	9	101

<sup>a</sup>Bagian tenaga kerja dalam nilai tambah (*share labor*).  
<sup>b</sup>Pengeluaran untuk energi sebagai % dari nilai tambah.  
<sup>c</sup>Banyaknya jenis industri pada lima digit kode industri.

Sumber: Diolah dari Biro Pusat Statistik, *Statistik Industri*, Tahun 1972 dan 1978.

tambah yang dihasilkan. Kedua besaran ini dapat memberikan indikasi mengenai perkembangan/produktivitas suatu usaha. Apabila produktivitas tenaga kerja meningkat maka produktivitas usaha dapat dikatakan meningkat pula. Apabila intensitas penggunaan energi menurun, artinya untuk setiap Rupiah nilai tambah yang dihasilkan dibutuhkan energi yang lebih sedikit, maka produktivitas usaha dapat dikatakan meningkat.

Tabel 4 menunjukkan bahwa dalam periode 1972-1978 produktivitas tenaga kerja mengalami peningkatan untuk sekitar 54% dari jenis-jenis industri, sedangkan intensitas penggunaan energi menurun (atau produktivitas energi meningkat) untuk sekitar 47% dari jenis-jenis industri. Tetapi Tabel 4 juga menunjukkan bahwa untuk sekitar 30% dari jenis-jenis industri peningkatan produktivitas tenaga kerja tampaknya berkaitan dengan peningkatan intensitas penggunaan energi, dan untuk sekitar 26% dari jenis industri peningkatan produktivitas energi (atau intensitas penggunaan energi menurun) tampaknya mengakibatkan produktivitas tenaga kerja merosot; jadi, tampaknya untuk sejumlah besar jenis industri terdapat hubungan yang negatif antara perkembangan produktivitas energi dan perkembangan produktivitas tenaga kerja. Hanya pada 16% dari jenis industri terdapat hubungan positif antara peningkatan produktivitas tenaga kerja dan peningkatan produktivitas energi. Masalah peningkatan produktivitas di sektor industri ini masih perlu dipelajari dan diusahakan lebih lanjut.

Gambaran di atas baru bersifat preliminer dan perlu dilihat dengan memperhatikan berbagai kualifikasi dari data-data dan besaran-besaran yang digunakan. Besaran-besaran produktivitas di atas dirumuskan tidak atas dasar besaran-besaran fisik tetapi atas dasar nilai Rupiahnya. Oleh karenanya, besaran-besaran tersebut mungkin sangat dipengaruhi oleh adanya distorsi harga-harga. Hal ini perlu diteliti lebih lanjut karena seperti yang dinyatakan di atas, penyesuaian harga BBM di sektor produksi harus dilihat sebagai usaha untuk menghilangkan distorsi-distorsi harga yang masih ada sebagai akibat dari harga BBM yang disubsidi. Tetapi uraian di atas juga menunjukkan bahwa penurunan subsidi BBM telah cenderung mengakibatkan distorsi-distorsi harga baru atau memperkuat distorsi yang ada, terutama apabila terjadi penyesuaian harga yang berlebihan di sektor-sektor tertentu khususnya dengan penetapan harga yang bersifat tegar. Dalam hubungan ini mekanisme penyesuaian harga merupakan faktor yang penting: mekanisme-mekanisme ini bisa menghilangkan distorsi harga-harga atau malahan mempertajamnya, memperbaiki pembagian beban dalam masyarakat atau malahan membuat pembagian beban semakin timpang, dan membuat alokasi sumber-sumber ekonomi semakin efisien atau malahan semakin inefisien.



# MASALAH PERUMAHAN DI JAKARTA

Nancy K. SUHUT\*

Pertambahan jumlah penduduk Indonesia antara tahun 1971-1981 sekitar 3 juta jiwa setiap tahunnya atau lebih kurang 600.000 rumah tangga baru yang membutuhkan rumah setiap tahunnya (BPS-1971). Kebutuhan rumah yang paling besar adalah di kota-kota besar seperti Jakarta, Surabaya dan Bandung. Dalam tahun 1981 jumlah penduduk Jakarta sudah mencapai sekitar 7 juta jiwa dan akibat perluasan Jakarta-Bogor-Tangerang-Bekasi (Jagorawi) dapat mencapai sekitar 11,5 juta jiwa. Data ini menunjukkan betapa padatnya Jakarta, kota terbesar dan ibukota Negara Indonesia. Hal ini dapat dimengerti karena hampir seluruh jenis industri terdapat di sekitar Jakarta dan pengangkutan baik dalam kota maupun antar kota, dari dan ke Jakarta adalah mudah. Akibat kepadatan penduduk ini timbul masalah perumahan bagi penduduk Jakarta, harga tanah menjadi cukup mahal dan penghasilan masih belum memadai. Sebagian besar dari mereka yang membutuhkan rumah termasuk kelompok berpenghasilan menengah bawah (the lower middle class) dan bawah (the lower class/the poor), sedangkan sebagian lainnya merupakan kelompok menengah atas (upper middle class). Untuk golongan yang disebutkan terakhir ini mungkin permasalahannya tidak begitu pelik seperti untuk mereka yang termasuk golongan pertama.

Dalam tulisan ini akan dikemukakan berbagai persoalan yang timbul yang berkaitan dengan masalah perumahan, terutama perumahan murah di daerah Jakarta. Seperti diketahui perumahan merupakan kebutuhan pokok rakyat yang pemenuhannya adalah salah satu sasaran pembangunan nasional kita.

---

\*Staf CSIS.

## PROGRAM RUMAH MURAH

Pemerintah melalui Menteri Muda Urusan Perumahan Rakyat telah membuat berbagai program dan bahkan telah pula merealisasinya dalam bentuk rumah-rumah Perumnas. Usaha nyata pemerintah ini tentu saja sangat membantu, terutama mereka yang termasuk kelompok bawah dan menengah bawah, karena harga rumah-rumah itu cukup murah, angsurannya ringan dan tingkat bunganya pun rendah, 5-9% setahun. Rumah-rumah Perumnas ini dibuat dalam berbagai bentuk dan ukuran, mulai dari yang kecil ( $18/80\text{m}^2$ ) yang disebut rumah sub-inti sampai dengan yang baik dan luas ( $70/200\text{m}^2$ ). Rumah sub-inti dan inti ( $36/100\text{m}^2$ ) dapat dikembangkan lagi menjadi rumah yang lebih luas dan baik. Di samping rumah berlantai satu, terdapat juga rumah berlantai dua (*maisonnette*) dan rumah susun (*flat*). Rumah sub-inti dan inti dimaksud untuk golongan bawah, sedangkan rumah yang lebih luas, *maisonnette* dan rumah susun dimaksud untuk golongan menengah.

Walaupun pemerintah telah menyediakan cukup banyak rumah Perumnas, hal ini baru memenuhi sebagian kecil dari kebutuhan. Untuk menunjang usaha pemerintah dalam rangka menanggulangi masalah perumahan, partisipasi sektor swasta sangat menonjol, baik dalam pembangunan rumah murah dan sedang maupun mewah. Untuk menggairahkan sektor swasta dalam pembangunan rumah murah, pemerintah telah memberikan kemudahan berupa Kredit Pemilikan Rumah (KPR) dari Bank Tabungan Negara (BTN) bagi mereka yang membutuhkan rumah. Tentunya KPR ini diberikan dengan beberapa persyaratan tertentu, seperti angsuran per bulan maksimum sepertiga gaji bersih, belum memiliki rumah sendiri dan lain-lain. Pembangunan rumah-rumah murah non Perumnas ini ditangani oleh Penyelenggara Proyek Perumahan (Perproper) yang memenuhi persyaratan yang diajukan oleh BTN. Para pembeli rumah diberi keringanan untuk mengangsurnya 5 sampai 15 tahun sesuai dengan kemampuan yang dinilai oleh BTN. Kredit dari BTN ini cukup ringan karena bunganya hanya 9% setahun. Baik rumah Perumnas maupun non Perumnas yang menggunakan Kredit BTN sudah dilengkapi dengan sarana jalan raya, penerangan listrik, air minum yang bersih, sekolah, puskesmas dan lingkungan yang sehat dan teratur. Perumahan murah ini pada umumnya terletak di daerah pinggiran kota yang masih bersih dari polusi dan jauh dari kebisingan kota, tetapi prasarana angkutan telah tersedia, sehingga tidak menjadi masalah bagi para penghuninya. Untuk lokasi di tengah kota, yang penduduknya sudah cukup padat, diusahakan pemugaran perumahan penduduk yang tidak teratur dan kurang sehat menjadi rumah susun yang memenuhi persyaratan kebersihan dan kesehatan.



## PERUMAHAN REAL ESTATE

Di samping perumahan yang menggunakan kredit BTN terdapat pula perumahan yang diusahakan oleh pengusaha swasta yang bergerak dalam bidang real estate. Mereka lebih memperhatikan unsur komersial daripada unsur sosialnya, karena mereka semata-mata bergerak dalam bidang bisnis perumahan dan tidak mendapatkan fasilitas kredit dari BTN. Uang muka yang dibebankan pada pembeli biasanya cukup besar, sekitar 50% dari harga jual rumah, dan angsurannya juga bersifat jangka pendek (1 sampai 5 tahun) dengan beban bunga  $2\frac{1}{2}\%$  setiap bulannya untuk sisa terhutang. Di sini tampak bahwa unsur komersial begitu dominan, walaupun tidak dapat dilupakan bahwa mereka pun turut menunjang usaha pemerintah untuk mengatasi masalah perumahan, terutama untuk golongan menengah atas. Tidak berbeda dengan Perumnas dan non Perumnas yang menggunakan kredit BTN, perumahan real estate pun mengambil lokasi yang agak jauh dari pusat keramaian kota. Berbagai faktor penyebab pemilihan lokasi ini ialah mengurangi kepadatan penduduk di tengah kota, membuka daerah baru yang diperkirakan mempunyai masa depan yang cukup baik, sarana angkutan umum cukup banyak, tersedia air bersih dan bebas banjir. Alasan yang disebutkan terakhir itu seringkali meleset dan kadang-kadang memang semula tidak banjir tetapi kurangnya perhatian untuk sistem pembuangan air dapat menimbulkan banjir. Dewasa ini usaha real estate berkembang demikian cepat sehingga terdapat kenaikan harga tanah yang cukup menyolok di beberapa tempat.

## LEMBAGA KEUANGAN PEMBIAYAAN PEMILIKAN RUMAH

Seperti telah disebutkan di muka, untuk memungkinkan orang memiliki sebuah rumah, pemerintah membantu dalam bidang keuangan melalui BTN. BTN memberikan KPR maksimum 95% dari harga rumah dan tanah dengan bunga 5-9% setahun. KPR BTN ini sifatnya jangka panjang (5-10 tahun) dan uang muka yang ditetapkan sekitar 5-10% dari harga rumah. Dengan demikian dapat dikatakan bahwa KPR BTN ini cukup ringan dan dapat dijangkau oleh kelompok yang berpenghasilan menengah ke bawah. Permasalahan yang timbul dalam pelaksanaan pemberian KPR BTN ini akan dibahas dalam paragraf berikutnya.

Di samping BTN terdapat lembaga keuangan lain yang bukan bank, tetapi mempunyai fungsi yang hampir sama dengan BTN, yaitu PT Papan Sejahtera. Usaha pokok PT Papan Sejahtera adalah membantu golongan masyarakat berpenghasilan menengah dengan cara membiayai kepemilikan rumah tidak

mewah dalam bentuk kredit jangka menengah/panjang. PT Papan Sejahtera memberikan kredit untuk rumah tidak mewah yang bernilai maksimum Rp. 30 juta untuk Jakarta dan Rp. 27 juta untuk luar Jakarta, tetapi di atas Rp. 7 juta supaya tidak terjadi tumpang-tindih bantuan dengan BTN. Hal ini dapat dimengerti karena BTN memberikan bantuan kredit pemilikan rumah untuk rumah-rumah yang nilainya kurang dari Rp. 7 juta. Tingkat bunga yang dibebankan oleh PT Papan Sejahtera pada peminjam adalah 18% setahun. Jangka waktu pinjaman antara 5-20 tahun, sesuai dengan kemampuan (angsuran maksimum sebesar 1/3 penghasilan bersih). Sebagai salah satu persyaratan, pemohon harus mempunyai penghasilan bersih yang teratur setiap bulannya minimum Rp. 200.000,00 dan maksimum Rp. 1.200.000,00. Lokasi rumah ditentukan oleh peminjam dan harus mendapat persetujuan dari PT Papan Sejahtera, baik di dalam kompleks real estate maupun rumah-rumah yang didirikan sendiri yang umurnya kurang dari 3 tahun. Besar kredit maksimum ditetapkan 70% dari nilai tanah dan rumah tetapi apabila perusahaan tempat pemohon bekerja dapat memberikan garansi, pinjaman dapat dipertimbangkan untuk dinaikkan sampai maksimum 90%. Ketentuan lain pada umumnya sama dengan persyaratan yang diajukan oleh BTN.

PERMASALAHAN YANG TIMBUL

KPR yang disediakan oleh BTN seperti disyaratkan sebesar 90% dari harga jual rumah<sup>1</sup> ternyata hampir tidak dapat dipenuhi lagi, maksudnya jumlah yang diberikan berdasarkan persentase menjadi semakin berkurang. Sebagai contoh, perumahan di Blok Kopi (Klender, Jakarta Timur) yang dikelola oleh PT Masnaga Raya Real Estate. Dalam perincian harga tertulis sebagai berikut:

Harga jual rumah dan tanah type 57/135		
PT Masnaga Raya Real Estate		Rp. 8.226.000,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 6.412.500 00	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 692.500,00	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		Rp. 5.720.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%		Rp. 2.506.000,00
- Biaya provisi bank, asuransi kebakaran, Notaris		Rp. 55.460,00
- Jumlah yang harus dibayarkan oleh pembeli		Rp. 2.561.460,00

Dari perincian di atas dapat dikemukakan beberapa kejanggalan. Penetapan harga jual rumah dan tanah oleh perproper dan BTN ternyata berbeda dan

<sup>1</sup>Lihat Tabel 1.



perbedaannya cukup besar, sekitar 22%, sehingga pemberian maksimum kreditpun hanya 70% dari harga jual yang ditetapkan oleh perproper. Dengan demikian uang muka yang harus dibayarkan oleh pembeli menjadi tidak kecil lagi (31% dari harga jual rumah yang ditetapkan perproper). Hal ini tentu saja dirasakan cukup berat oleh para pembeli yang termasuk golongan menengah ke bawah. Kejanggalan lain mengenai penetapan uang muka 10% dari harga jual rumah dan tanah BTN, karena ternyata pembulatannyapun melebihi 10%. Walaupun hal ini tampaknya tidak berarti, kelebihan-kelebihan ini dapat dipergunakan oleh perproper untuk meningkatkan harga rumah dan tanah sedikit demi sedikit, apalagi kalau jumlah rumah yang dibangun cukup banyak. Contoh lain, perumahan Taman Meruya Ilir Utara (Kebon Jeruk, Jakarta Barat) yang dikelola oleh PT Labrata Real Estate. Dengan cara perhitungan yang sama dengan PT Masnaga Raya Real Estate, PT Labrata menetapkan harga jual rumah dan tanah tipe T60/120 sebesar Rp. 7.890.000,00 dan jumlah yang harus dibayarkan oleh pembeli sebelum kenaikan harga BBM sebesar Rp. 1.746.780,00<sup>1</sup>. Akibat kenaikan harga BBM, harga rumah tersebut dinaikkan sebesar 20% dari harga jual yang telah ditetapkan oleh perproper yaitu Rp. 1.578.000,00 dan kenaikan ini dibebankan seluruhnya pada uang muka yang harus dibayarkan oleh pembeli, sehingga jumlah yang harus dibayarkan meningkat menjadi Rp. 3.324.780,00 (sekitar 35% dari harga jual rumah dan tanah setelah dinaikkan 20%). Dengan demikian maksimum kredit yang diberikan oleh BTN hanya 65% dari harga jual rumah dan tanah yang riil. Keadaan-keadaan seperti inilah yang seringkali menjadi masalah baru bagi pembeli, karena mereka harus melunasi uang muka yang demikian besar sekaligus. Untuk memenuhi jumlah uang muka yang diminta seringkali mereka harus meminjam pula, dan akibatnya ada dua jenis hutang yang harus mereka angsur dalam waktu yang bersamaan, sehingga batasan angsuran maksimum sepertiga dari penghasilan sebulan ternyata hanya fiktif saja. Melihat keadaan di atas, apakah tidak mungkin bagi pihak BTN untuk meninjau kembali persyaratan kredit yang telah ada, dengan mengingat kondisi pada saat ini, atau dilakukan suatu kerja sama antara BTN, perproper dan perusahaan yang membutuhkan rumah untuk karyawannya sehingga penetapan besarnya uang muka dan angsuran dapat disesuaikan dengan kemampuan masing-masing karyawan (pembeli).

Pada akhir tulisan ini dilampirkan berbagai penetapan harga yang ditentukan oleh masing-masing perproper di daerah yang berbeda-beda di wilayah Jakarta dengan harapan dapat memberikan gambaran yang lebih jelas dari apa yang telah diuraikan di atas.

---

<sup>1</sup>Lihat Lampiran hal. 677.



Dari pembahasan di atas dapat disimpulkan bahwa masalah perumahan murah bagi sebagian besar penduduk Jakarta masih merupakan hal yang sulit dalam pelaksanaannya. Hal ini tidak berarti bahwa pemerintah tidak mau memperhatikan masalah ini, tetapi bahwa masalahnya tidak sesederhana yang diperkirakan. Semula diduga bahwa dengan adanya rumah-rumah Perumnas dan non Perumnas yang memperoleh kredit dari BTN sebagian besar dari masalah perumahan murah ini dapat diatasi, tetapi ternyata tidak demikian. Perumahan non Perumnas yang memperoleh kredit dari BTN masih dirasakan cukup berat bagi golongan menengah bawah, terutama karena jumlah uang muka yang harus dibayarkan hampir mencapai 35% dari harga jual rumah dan tanah. Walaupun tidak semua perproper menetapkan jumlah uang muka yang demikian tinggi, pada umumnya perproper yang dianggap "bonafide" akan melakukan penetapan jumlah uang muka yang tinggi tersebut, karena pada umumnya mereka banyak dicari oleh calon pembeli, bahkan seringkali dilakukan penjualan di bawah tangan dengan jumlah komisi tertentu. Hal ini tentu saja sangat merugikan calon pembeli yang benar-benar membutuhkan rumah dan kondisi keuangannya "tidak longgar". Apabila hal ini berlangsung terus-menerus dan bahkan semakin meluas, dikuatirkan bahwa spekulasi terhadap tanah akan semakin kuat dan sifat bantuan dari BTN tidak dapat dinikmati lagi oleh sebagian masyarakat. Memang masalah harga rumah dan tanah ini sangat sulit untuk diawasi secara ketat sejauh tanah masih merupakan barang investasi yang cukup menguntungkan. Jakarta yang begitu padat penduduknya dengan luas  $\pm 650 \text{ km}^2$ , ternyata tidak mampu untuk menampung seluruh warganya dalam suatu areal pemukiman yang sehat dan murah, sehingga mulai dibuka tanah-tanah baru di sekitarnya yang termasuk wilayah Jawa Barat, seperti Bekasi, Depok dan Tangerang. Perluasan daerah pemukiman ini seringkali menjadi incaran para spekulan tanah sehingga harga tanah di daerah tersebut meningkat dengan pesat dan mereka yang memiliki uang berlebih sering mempergunakan kesempatan tersebut. Bukan tidak mungkin harga tanah di suatu wilayah akan dapat melonjak dengan drastis setelah dibuka daerah pemukiman baru dengan berbagai prasarannya. Dalam tulisan ini tidak akan dibahas lebih lanjut masalah tanah yang berkaitan dengan masalah perumahan, tetapi hanya dilontarkan dengan maksud untuk memberikan gambaran mengenai kesulitan tanah perumahan yang harganya terus meningkat. Sebagai contoh, harga tanah di Blok Kopi Rp. 30.000,00 per  $\text{m}^2$ , di Kebon Jeruk Rp. 35.000,00 per  $\text{m}^2$ , di Jatiwaringin (Pondok Gede, Bekasi) dan Jakasampurna (Bekasi) berkisar antara Rp. 21.000,00 sampai Rp. 28.000,00 per  $\text{m}^2$ .

Rupanya tidak hanya rumah-rumah yang dibiayai dengan kredit BTN saja yang menimbulkan masalah, tetapi juga kenyataan bahwa persyaratan yang diajukan oleh PT Papan Sejahtera cukup berat, apabila yang dijadikan sasaran adalah kelompok menengah, terutama mereka yang pendapatannya berada di



abel 1

KONDISI HIPOTEK YANG TERSEDIA UNTUK PEMBELI RUMAH PRIBADI, 1982<sup>1</sup>

Kondisi	BTN	PT P S	R E
<i>Perumahan</i>			
Harga rumah maksimum di Jakarta (Rp. juta)	6,0	30	-
Kota-kota lain	4,5	27	-
Luas rumah maksimum (m <sup>2</sup> )	70	150	-
Luas tanah maksimum (m <sup>2</sup> )	200	200	-
<i>Persyaratan</i>			
Pinjaman maksimum (%)	95 <sup>2</sup>	90 <sup>3</sup>	75
Jangka waktu (tahun)	5-20 <sup>4</sup>	5-20	1-5
Bunga per tahun (%)	5-9	18	20-25
Uang muka (%)	5-10	10-20	10-50
Angsuran bulanan sebagai bagian dari penghasilan bersih <sup>5</sup>	1/3	1/3	-
<i>Kelompok Sasaran<sup>5</sup></i>			
(Rp. ribu/bulan)	< 500	200-1200	-

*Catatan:*

1. Rangkuman dari beberapa brosur.
2. 95% untuk rumah yang kurang dari Rp. 2,5 juta  
90% untuk rumah yang lebih dari Rp. 2,5 juta
3. 70% ditambah 20% apabila untuk kelebihannya (20%) ada surat jaminan dari perusahaan yang bersangkutan.
4. 5 sampai 15 tahun untuk rumah non Perumnas  
5 sampai 20 tahun untuk rumah Perumnas.
5. Penghasilan bersih adalah penghasilan sendiri dan atau isteri/suami + penghasilan tambahan yang diterima secara tetap.

batas minimum penghasilan yang ditetapkan oleh PT Papan Sejahtera. Dalam Tabel 2 akan ditunjukkan besarnya angsuran dan besarnya pinjaman yang dapat diperoleh dari PT Papan Sejahtera.

Dari Tabel 2 kita dapat melihat bahwa masih terasa berat bagi mereka yang penghasilan per bulannya hanya sekitar Rp. 250.000,00 sampai Rp. 300.000,00, karena untuk mencari rumah yang memenuhi persyaratan PT Papan Sejahtera dibutuhkan sekurang-kurangnya Rp. 10.000.000,00. Di mana kekurangannya harus dicari, adalah masalah yang sama yang dihadapi oleh para pembeli rumah yang menggunakan kredit BTN. Sistem yang digunakan oleh PT Papan Sejahtera adalah rumah dicari sendiri oleh pembeli, dan baru setelah mendapat persetujuan dari PT Papan Sejahtera permohonan kredit dapat diluluskan (maksimum 70% dari harga rumah dan tanah). Besarnya pin-

Tabel 2

## ANGSURAN KREDIT RUMAH PT PAPAN SEJAHTERA SETIAP BULAN (Rp.)\*

Pinjaman	Jangka Waktu				
	5 tahun	10 tahun	14 tahun	15 tahun	20 tahun
1.000.000	26.648	18.543	16.640	16.367	15.568
1.500.000	39.972	27.814	24.960	24.550	23.353
2.000.000	53.296	37.086	33.280	32.734	31.137
2.500.000	66.620	46.357	41.600	40.917	38.921
3.000.000	79.944	55.629	49.920	49.101	46.705
3.500.000	93.269	64.900	58.239	57.284	54.489
4.000.000	106.593	74.172	66.559	65.468	62.273
4.500.000	119.917	83.443	74.879	73.651	70.057
5.000.000	133.241	92.714	83.199	81.834	77.842
dst.	...	...	...	...	...

Sumber: PT Papan Sejahtera.

\*Angsuran sudah termasuk bunga 18% setahun.

jaman ditentukan dari besarnya penghasilan per bulan dan jangka waktu angsuran yang dikehendaki. Misalnya kalau penghasilan per bulan sebesar Rp. 300.000,00 maka angsuran per bulan maksimum Rp. 100.000,00 dan apabila jangka waktu angsuran dipilih 5 tahun maka maksimum pinjaman Rp. 3.500.000,00 sedangkan untuk jangka waktu 10 tahun pinjamannya dapat lebih besar yaitu Rp. 5.000.000,00 dan seterusnya. Perbedaan BTN dengan PT Papan Sejahtera ialah bahwa BTN terlibat langsung dalam proses jual beli rumah, sedangkan PT Papan Sejahtera hanya merupakan pihak ketiga yang tidak terlibat secara langsung dalam proses jual beli rumah itu. PT Papan Sejahtera hanya bertindak sebagai pemberi pinjaman saja.

Suatu masalah yang tidak kalah pentingnya dengan masalah-masalah lain yang telah disebutkan di atas adalah hambatan yang dialami baik oleh perproper rumah kredit BTN maupun para pengusaha real estate dalam bentuk kesulitan mengurus pembebasan tanah, birokrasi yang ketat dalam pengurusan Ijin Mendirikan Bangunan (IMB) dan Hak Guna Bangunan (HGB). Hal-hal ini seringkali membutuhkan "uang pelicin" yang tidak kecil jumlahnya. Karena adanya hambatan-hambatan semacam inilah seringkali biaya penyelesaiannya dibebankan kepada pembeli rumah. Keadaan semacam ini tentu saja hanya dapat diatasi dengan pengertian yang besar dari pihak-pihak yang berwenang untuk tidak mempersulit pihak perproper rumah kredit BTN dan pengusaha real estate, melalui sistem kerja yang lebih teratur dan sederhana serta penuh dedikasi.



Sebagai permasalahan terakhir dikemukakan di sini kondisi perumahan  
kyat yang telah ada pada saat ini, berdasarkan data dari Kantor Sensus dan  
statistik DKI Jakarta.

abel 3

PERSENTASE BANYAKNYA RUMAH TANGGA MENURUT STATUS TEMPAT  
TINGGAL TERTENTU DAN YANG MENIKMATI FASILITAS TAHUN 1977

Status tempat tinggal	Yang menikmati fasilitas				Jumlah
	Listrik & Ledeng	Listrik tanpa Ledeng	Ledeng tanpa Listrik	Tanpa Ledeng & Listrik	
Sewa	15,08	12,60	3,18	69,14	100,00
Kontrak	3,31	9,82	1,42	85,45	100,00
Dinas	17,50	66,00	1,00	15,50	100,00
Bebas Bayar	10,42	12,55	1,41	75,62	100,00
Milik Sendiri	8,78	12,70	1,17	77,35	100,00
Jumlah	8,50	13,28	1,44	76,78	100,00

umber: Kantor Sensus dan Statistik DKI Jakarta (Jakarta dalam angka, 1979).

Sedangkan perincian data mengenai status tempat tinggal ditunjukkan  
dalam tabel berikut:

abel 4

PERSENTASE BANYAKNYA RUMAH TANGGA MENURUT WILAYAH DAN  
STATUS TEMPAT TINGGAL TAHUN 1977

Wilayah	Status tempat tinggal					Jumlah
	Sewa	Kontrak	Dinas	Bebas Bayar	Milik Sendiri	
Jakarta Pusat	18,74	19,61	0,72	7,44	53,49	100,00
Jakarta Utara	8,50	25,36	2,63	6,85	56,66	100,00
Jakarta Barat	10,51	16,36	1,32	4,86	66,95	100,00
Jakarta Selatan	3,70	26,14	4,15	6,77	59,24	100,00
Jakarta Timur	7,37	22,37	2,60	6,53	61,13	100,00
Jumlah	9,82	22,03	2,31	6,55	59,29	100,00

umber: Kantor Sensus dan Statistik DKI Jakarta (Jakarta dalam angka, 1979).

Kedua tabel di atas menunjukkan bahwa sekitar 60% penduduk Jakarta telah memiliki rumah sendiri tetapi dengan fasilitas yang sangat minim, karena baru sekitar 22% yang memperoleh fasilitas listrik dan sekitar 10% yang memperoleh fasilitas air ledeng. Sebagian besar dari tempat tinggal tersebut belum memperoleh fasilitas baik listrik maupun ledeng. Dari Tabel 3 tampak bahwa rumah dinas memperoleh fasilitas yang paling baik di antara tempat tempat tinggal. Dengan demikian usaha pembukaan daerah pemukiman baru bagi penduduk Jakarta ini sekaligus akan dapat membantu mengatasi masalah fasilitas tersebut, karena setiap daerah pemukiman baru selalu dilengkapi dengan prasarana jalan, penerangan dan air bersih.

## PENUTUP

Jakarta sebagai kota terbesar dan ibukota Negara Indonesia merupakan salah satu contoh kota yang padat bahkan terpadat penduduknya di Indonesia dengan masalah perumahan yang tidak pernah selesai. Pertambahan jumlah penduduk baik pendatang maupun yang lahir selalu menimbulkan masalah baru bagi Pemerintah DKI Jakarta. Dalam tulisan ini diungkapkan berbagai masalah yang berkaitan dengan perumahan murah, terutama masalah persediaan rumah, harga rumah dan tanah serta lembaga keuangan yang membantu dalam pembiayaan rumah. Dari pembahasan tersebut dapat disimpulkan bahwa usaha pemerintah dalam bidang perumahan tidak kecil artinya bagi penduduk Jakarta walaupun tentu saja belum semua yang membutuhkan rumah dapat menikmati fasilitas ini. Di samping itu pihak swasta bersama dengan lembaga keuangan pemerintah telah mencari jalan lain, terutama untuk membantu golongan menengah, yaitu dengan mendirikan rumah-rumah murah yang menggunakan fasilitas kredit dari BTN. Walaupun usaha ini belum dapat dikatakan berhasil sepenuhnya, secara umum dapat dikatakan bahwa usaha ini banyak membantu program pemerintah untuk memenuhi kebutuhan akan rumah. Ada beberapa hal yang masih merupakan hambatan, yakni uang muka yang tinggi dan "permainan di bawah tangan" yang masih sering terjadi dalam proses jual beli rumah, di samping kesulitan yang datangnya dari birokrasi pihak pemerintah sendiri yang merupakan kontradiksi dengan program perumahan ini. Kerja sama yang baik antara pihak BTN, perproper, lembaga-lembaga pemerintah yang mengatur mengenai masalah tanah dan bangunan serta pembeli atau perusahaan di mana pembeli bekerja akan sangat membantu usaha pengadaan rumah-rumah ini, di samping usaha pihak BTN dan perproper untuk meninjau kembali kebijaksanaan yang telah diambil selama ini.

Walaupun dalam tulisan ini hanya Jakarta yang dijadikan sasaran pembahasan, hal ini tidak berarti bahwa kasus semacam ini hanya terdapat di



Jakarta saja. Berbagai kota besar lainnya di seluruh Indonesia cepat atau lambat pasti tidak akan luput dari masalah perumahan seperti yang dihadapi oleh Jakarta, dan berdasarkan alasan itu pula tulisan ini dibuat agar dapat dipelajari kemungkinan-kemungkinan yang lebih baik dalam menghadapi masalah perumahan, terutama perumahan murah untuk golongan menengah bawah. Semoga tulisan ini dapat merupakan salah satu bahan untuk penelitian lebih lanjut dan mendetail.

## LAMPIRAN

I. *Blok Kopi, Klender, Jakarta Timur (PT Masnaga Raya Real Estate)*

Terdapat 2 tipe rumah: 57/135 dan 70/165

## a. Harga jual rumah dan tanah tipe 57/135

PT Masnaga Raya Real Estate		Rp. 8.226.000,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 6.412.500,00	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 692.500,00	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		Rp. 5.720.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%		Rp. 2.506.000,00
- Biaya provisi, asuransi kebakaran, notaris		Rp. 55.460,00
- Jumlah yang harus dibayarkan oleh pembeli		Rp. 2.561.460,00

Angsuran per bulan:

- 5 tahun = Rp. 122.550,00
- 10 tahun = Rp. 74.280,00
- 15 tahun = Rp. 59.140,00

## b. Harga jual rumah dan tanah tipe 70/165

PT Masnaga Raya Real Estate		Rp. 10.450.000,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 7.874.500,00	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 844.500,00	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		Rp. 7.030.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%		Rp. 3.420.000,00
- Biaya provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		Rp. 62.180,00
- Jumlah yang akan dibayarkan oleh pembeli		Rp. 3.482.180,00

Angsuran per bulan:

- 5 tahun = Rp. 150.620,00
- 10 tahun = Rp. 91.290,00
- 15 tahun = Rp. 72.680,00

## II. Desa Jakasampurna, Bekasi, Jawa Barat (PT Sinar Hidayat Utama)

Terdapat 3 tipe rumah: 45/100, 57/135 dan 70/165

### a. Harga jual rumah dan tanah tipe 45/100

PT Sinar Hidayat Utama

- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 5.366.700,00	Rp. 6.062.500,00
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 536.700,00	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		Rp. 4.830.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%		Rp. 1.232.500,00
- Biaya provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		Rp. 44.215,00
- Jumlah yang akan dibayarkan oleh pembeli		Rp. 1.276.715,00

Angsuran per bulan:

- 5 tahun = Rp. 103.980,00
- 10 tahun = Rp. 62.720,00
- 15 tahun = Rp. 49.940,00

### b. Harga jual rumah dan tanah tipe 57/135

PT Sinar Hidayat Utama

- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 6.378.000,00	Rp. 7.821.000,00
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 638.000,00	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		Rp. 5.740.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%		Rp. 2.081.000,00
- Biaya provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		Rp. 55.000,00
- Jumlah yang akan dibayarkan oleh pembeli		Rp. 2.136.460,00

Angsuran per bulan:

- 5 tahun = Rp. 122.980,00
- 10 tahun = Rp. 74.400,00
- 15 tahun = Rp. 59.240,00

### c. Harga jual rumah dan tanah tipe 70/165

PT Sinar Hidayat Utama

- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 7.833.000,00	Rp. 9.955.000,00
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 793.000,00	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		Rp. 7.040.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%		Rp. 2.915.000,00
- Biaya provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		Rp. 62.180,00
- Jumlah yang akan dibayarkan oleh pembeli		Rp. 2.977.180,00

Angsuran per bulan:

- 5 tahun = Rp. 150.830,00
- 10 tahun = Rp. 91.420,00
- 15 tahun = Rp. 72.790,00

## III. Taman Meruya Ilir Utara, Kebon Jeruk, Jakarta Barat (PT Labrata RE & HD)

Terdapat 1 tipe rumah: T 60/120



a. Harga jual rumah dan tanah tipe 60/120		Rp. 7.890.000,00
PT Labrata Real Estate & HD		
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 6.888.820,00*	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 688.820,00*	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		Rp. 6.200.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%		Rp. 1.690.000,00
- Biaya provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		Rp. 56.780,00
		Rp. 1.746.780,00
- Kenaikan karena kenaikan harga BBM (20% dari harga jual rumah dan tanah PT Labrata RE & HD)		Rp. 1.578.000,00
- Jumlah yang akan dibayarkan oleh pembeli		Rp. 3.324.780,00
Angsuran per bulan:		
- 5 tahun = Rp. 132.840,00		
- 10 tahun = Rp. 80.510,00		
- 15 tahun = Rp. 64.100,00		

#### IV. Kampung *Bulakmacan*, Kelurahan Harapan Jaya, Bekasi (PT Barata Indonesia)

Terdapat 1 tipe rumah: T 70/200

a. Harga jual rumah dan tanah T 70/200	Rp. 10.000.000,00
- Maksimal KPR BTN (sementara)	Rp. 7.000.000,00
- Uang muka (sementara)	Rp. 3.000.000,00
- Uang muka pertama ditentukan minimal	Rp. 1.500.000,00
Angsuran per bulan:	
- 5 tahun = Rp. 149.980,00	
- 10 tahun = Rp. 90.900,00	
- 15 tahun = Rp. 72.370,00	

#### V. *Jatiasih*, Bekasi Jawa Barat (PT Sinar Waluyo)

Terdapat 4 tipe rumah: 40/100, 45/110, 54/135, 70/180

a. Harga jual rumah dan tanah SW 40/100	Rp. 5.175.000,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 4.888.890,00*
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 488.890,00*
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara	Rp. 4.400.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%	Rp. 775.000,00
- Biaya provisi bank, asuransi kebakaran, notaris	Rp. 72.000,00
- Jumlah yang akan dibayarkan oleh pembeli	Rp. 847.000,00
Angsuran per bulan:	
- 5 tahun = Rp. 94.270,00	
- 10 tahun = Rp. 57.140,00	
- 15 tahun = Rp. 45.490,00	

\* Harga jual rumah dan tanah BTN ditetapkan berdasarkan maksimal kredit BTN dengan menggunakan pola yang sama dengan perhitungan oleh PT Masnaga Raya RE dan PT Sinar Hidayat Utama.

b. Harga jual rumah dan tanah SW 45/110		Rp. 5.950.000,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 5.622.220,00*	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 562.220,00*	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		Rp. 5.060.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%		Rp. 890.000,00
- Biaya provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		Rp. 77.000,00
- Jumlah yang akan dibayarkan oleh pembeli		Rp. 967.000,00
Angsuran per bulan:		
- 5 tahun =	Rp. 108.410,00	
- 10 tahun =	Rp. 65.710,00	
- 15 tahun =	Rp. 52.320,00	
c. Harga jual rumah dan tanah SW 54/135		Rp. 7.075.000,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 6.666.660,00*	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 666.660,00*	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		Rp. 6.000.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%		Rp. 1.075.000,00
- Biaya provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		Rp. 90.000,00
- Jumlah yang akan dibayarkan oleh pembeli		Rp. 1.165.000,00
Angsuran per bulan:		
- 5 tahun =	Rp. 128.560,00	
- 10 tahun =	Rp. 77.920,00	
- 15 tahun =	Rp. 62.040,00	
d. Harga jual rumah dan tanah SW 70/180		Rp. 9.100.000,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 8.555.555,00*	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 855.555,00*	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		Rp. 7.700.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%		Rp. 1.400.000,00
- Biaya provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		Rp. 110.000,00
- Jumlah yang akan dibayarkan oleh pembeli		Rp. 1.510.000,00
Angsuran per bulan:		
- 5 tahun =	Rp. 164.980,00	
- 10 tahun =	Rp. 99.990,00	
- 15 tahun =	Rp. 79.620,00	

#### VI. Jakasampurna, Kranji, Bekasi (PT Bandar Sepuluh Coy.)

Terdapat 1 tipe rumah: 65/130

- Yang didukung KPR-BTN		
Luas tanah 130 m <sup>2</sup> , luas bangunan 65 m <sup>2</sup>		
Harga tanah beserta bangunan	Rp. 7.296.200,00	
- Perpetakan/perkavlingan yang ada		
Luas kavling minimal 165 m <sup>2</sup>		
Tambahan tanah 35 m <sup>2</sup> @	Rp. 28.000,00	= Rp. 980.000,00
Uang muka minimal 10% x	Rp. 7.296.200,00	= Rp. 729.620,00
Provisi bank + notaris + asuransi		= Rp. 105.762,00
		Rp. 1.815.382,00

\* Idem catatan kaki pada halaman 677.



Angsuran per bulan:

- 5 tahun = Rp. 140.700,00
- 10 tahun = Rp. 85.275,00
- 15 tahun = Rp. 67.910,00

VII. Jatiwaringin, Pondok Gede, Bekasi (PT Nasio sdn Electric co.)

Terdapat 3 tipe rumah: K 45/120, T 54/150 dan T 70/200

a. Harga jual rumah dan tanah tipe K 45/120		
PT Nasio sdn Electric co.		Rp. 5.242.450,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 5.242.450,00	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 542.450,00	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		Rp. 4.700.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%*		Rp. 542.450,00
- Provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		... **
Angsuran per bulan:		
- 5 tahun = Rp. 100.700,00		
- 10 tahun = Rp. 61.030,00		
- 15 tahun = Rp. 48.590,00		
b. Harga jual rumah dan tanah tipe T 54/150		
PT Nasio sdn Electric co.		Rp. 6.517.000,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 6.517.000,00	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 657.000,00	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		Rp. 5.860.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%*		Rp. 657.000,00
- Provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		... **
Angsuran per bulan:		
- 5 tahun = Rp. 125.550,00		
- 10 tahun = Rp. 76.100,00		
- 15 tahun = Rp. 60.590,00		
c. Harga jual rumah dan tanah tipe T 70/200		
PT Nasio sdn Electric co.		Rp. 8.389.850,00
- Harga jual rumah dan tanah BTN	Rp. 8.074.850,00***	
- Uang muka 10% (dibulatkan)	Rp. 814.850,00	
- Maksimal kredit Bank Tabungan Negara		Rp. 7.260.000,00
- Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10%		Rp. 1.129.850,00
- Provisi bank, asuransi kebakaran, notaris		... **
Angsuran per bulan:		
- 5 tahun = Rp. 155.550,00		
- 10 tahun = Rp. 94.280,00		
- 15 tahun = Rp. 75.060,00		

\* Selisih harga jual rumah serta tanah dan uang muka 10% sama dengan uang muka 10% yang dibulatkan.  
\*\* Provisi bank, asuransi kebakaran, notaris sudah termasuk dalam harga jual rumah dan tanah.  
\*\*\* Harga jual rumah dan tanah BTN tipe 70/185, sedangkan perproper menyediakan rumah dan tanah tipe 70/200. Kelebihan tanah 15 m<sup>2</sup> harus dibayar @ Rp. 21.000,00 per m<sup>2</sup>.

# GURU DAN PEMBANGUNAN

Murwatie B. RAHARDJO\*

## PENDAHULUAN

Masalah dasar yang menjadi pokok pembahasan dalam tulisan ini ialah adanya jumlah penduduk Indonesia yang besar serta pertumbuhannya yang belum juga ada tanda-tanda menyurut. Walaupun usaha-usaha yang telah dilakukan oleh pemerintah cukup gigih dalam menanggulangi pertumbuhan penduduk, sensus tahun 1980 masih menunjukkan pertumbuhan yang cukup tinggi, yaitu 2,34% per tahun dari tahun 1971, sehingga pada tahun 1980 tercatat jumlah penduduk Indonesia 147.331.823 orang.

Di lain pihak jaman telah menuntut perbaikan hidup bagi penduduknya. Salah satu usaha untuk meningkatkan taraf hidup penduduk Indonesia adalah meningkatkan taraf kecerdasannya melalui pendidikan baik formal maupun nonformal. Namun sudah menjadi masalah nasional selama ini bahwa tingkat pendapatan yang rendah tidak memungkinkan semua anak sempat memperoleh pendidikan selayaknya. Sementara itu banyak penduduk masih belum menyadari arti penting dari pendidikan.

Perhatian pemerintah yang cukup besar terhadap pembangunan pendidikan ditandai dengan pemberian prioritas utama dalam pembiayaan pembangunan yang besarnya semakin meningkat dari tahun ke tahun. Konsep wajib belajar merupakan usaha persiapan dalam mewujudkan salah satu jalur pemerataan pembangunan yaitu pemerataan memperoleh pelayanan pendidikan. Dalam arti lain sasaran pembangunan pendidikan akan lebih menjangkau penduduk usia sekolah lebih luas lagi. Pertambahan penduduk yang diperkirakan masih tinggi sampai tahun 1990-2000 berarti memerlukan prasarana jangkauan pendidikan yang lebih besar.

---

\*Staf CSIS



Salah satu aspek sarana pendidikan yang cukup penting peranannya dalam pelaksanaan wajib belajar adalah konsekuensi pengadaan tenaga pengajar (guru) yang dapat diandalkan (reliable) bagi kecerdasan anak didik yang secara bertahap mengarah ke segala tingkatan dan jenis pendidikan. Pada akhirnya kecerdasan anak didik yang ditunjang dengan bimbingan dan pengarahan baik dari lingkungan keluarga dan masyarakat akan menghasilkan suatu masyarakat yang merupakan generasi penerus yang sangat menguntungkan bagi kehidupan bangsa dan negara secara keseluruhan. Untuk selanjutnya dalam tulisan ini akan lebih disoroti aspek guru/tenaga pengajar pada pendidikan dasar dan menengah dalam sistem pendidikan yang pernah ada di Indonesia.

## MENGAJAR SEBAGAI KARIER (PROFESI)

Tugas guru adalah di bidang pendidikan. Pada dasarnya proses pendidikan dimulai dari rumah dan diberikan oleh orang tuanya serta lingkungannya. Ini terdapat dalam masyarakat segala tingkatan sejak dahulu kala hingga sekarang. Namun perkembangan jaman dan teknologi telah menimbulkan juga perkembangan dan perubahan terhadap cara-cara mendidik anak. Kini anak selain mendapat didikan dari orangtuanya dan lingkungannya, juga mendapat didikan dari lembaga pendidikan yang lebih formal yaitu melalui sekolah-sekolah. Di sekolah anak diberikan pendidikan dan pelajaran mengenai ilmu pengetahuan oleh guru.

Di Indonesia pendidikan dan pengajaran yang lebih formal dimulai dari pengaruh kedatangan dan penyebaran Hinduisme dan Budhisme. Pada masa ini pendidikan dan pengajaran diberikan oleh para ulama. Ilmu pengetahuan juga berkembang khususnya di bidang sastra, bahasa, ilmu pemerintahan, tata negara dan hukum. Dari sistem pendidikan dan pengajaran ini telah dihasilkan empu-empu, pujangga yang menghasilkan karya-karya bermutu tinggi. Karena dalam sistem pendidikan ini diajarkan selain ilmu pengetahuan yang bersifat umum, diajarkan pula ilmu-ilmu yang bersifat spiritual religius. Para siswa harus bekerja untuk memenuhi kebutuhan hidup sehari-hari termasuk untuk kepentingan guru. Di sini peranan guru/pengajar yaitu kaum ulama sangat luas yang dapat dipastikan berpengetahuan luas dan cukup tinggi. Hal ini karena mulai dari pendidikan dasar sampai dengan pendidikan tinggi dipegang oleh kaum ulama ini.

Karena pengaruh agama Islam yang mulai masuk pada abad ke-13, sistem pendidikan dan pengajaran dilakukan di langgar-langgar. Yang dipelajari adalah agama dengan mempelajari abjad huruf Arab yang bertujuan agar

siswa dapat membaca serta melagukan seluruh isi Al Qur'an. Di sini guru mendapatkan imbalan dari orang tua murid atas dasar kerelaan yang bisa berupa benda-benda "in natura" ataupun uang kepada guru.

Pendidikan yang lebih tinggi daripada yang dilakukan di langgar adalah yang dilakukan di pondok pesantren. Di sini pelajaran utama bernafaskan keagamaan yaitu dasar kepercayaan dan keyakinan Islam dan kewajiban-kewajiban yang harus dilakukan bagi pemeluk Islam. Di sini guru bisa merupakan pemilik pondok atau hanya sebagai pengelola saja dari pondok yang dibangun oleh masyarakat Islam di sekitarnya. Sedangkan kehidupan pesantren secara keseluruhan lebih tergantung kepada dana atau materi dari para umat Islam. Para guru beserta keluarganya tinggal dalam kompleks pesantren dengan semua fasilitas rumah tangganya yang diusahakan dan dikelola bersama.

Pembaharuan pendidikan pada abad itu ditandai dengan adanya lembaga pendidikan Madrasah. Di sini sistem pendidikan yang semula bersifat theologia (Ilmu Ke-Tuhanan) ditambah dengan ilmu-ilmu yang bersifat keduniawian seperti astronomi dan ilmu obat-obatan. Guru-guru sekolah Madrasah menerima imbalan dalam bentuk uang tunai secara tetap.

Ketiga sistem pendidikan yang bercorak keagamaan (Islam) tersebut sampai kini masih tetap bertahan.<sup>1</sup> Pendidikan pada jaman VOC dan pemerintahan Hindia Belanda bertujuan untuk kepentingan kolonial. Pendidikan bagi sebagian besar penduduk Indonesia (pribumi) pada waktu itu hanya sekedar pendidikan dasar, karena pemerintah memerlukan tenaga-tenaga administrasi dan pemerintahan yang terdidik. Guru-guru selain terdiri dari tenaga pengajar Eropa juga terdapat beberapa tenaga pribumi. Namun dalam hal gaji, perbandingan antara guru orang Eropa dan pribumi adalah 1 : 2.

Kini sesudah kemerdekaan bidang pendidikan menjadi bagian yang sangat penting bagi generasi penerus. Peranan guru penting sekali dalam proses pendidikan ini karena tugas guru selain mengajar juga mendidik walaupun mengajar termasuk profesi pelayanan sosial. Batasan pengertian profesi adalah suatu pernyataan atau suatu janji terbuka bahwa seseorang akan mengabdikan dirinya kepada suatu jabatan atau pekerjaan dalam arti yang biasa karena orang tersebut terpanggil untuk menjabat pekerjaan itu (Sikun Pribadi, 1975). Oleh karena itu pada umumnya nilai kepuasan guru yang selalu menyadari profesinya adalah apabila murid-muridnya memperoleh peningkatan kemampuan dalam cara berpikir.

---

<sup>1</sup>Keterangan tersebut di atas diambil dari *Pendidikan dari Jaman ke Jaman*, Departemen P & K, Badan Penelitian dan Pengembangan Pendidikan dan Kebudayaan, 1979.



Untuk menjadi guru yang baik minimal harus mempunyai sifat-sifat: (1) Keluwesan guru sangat penting terutama pada pendidikan pra-sekolah (Taman Kanak-kanak), oleh karena pada tingkatan sekolah ini siswa masih sangat memerlukan bimbingan/asuhan seperti yang didapatkan dari orangtuanya (ibunya); (2) Mempunyai kemampuan untuk menimbulkan hasrat/keinginan belajar pada anak didik; (3) Mempunyai pengetahuan dasar untuk menyampaikan bagaimana cara murid belajar. Dapat menciptakan suasana bagaimana murid tidak hanya sebagai pendengar dan mencatat saja, tetapi lebih ditujukan kepada usaha membimbing belajar; (4) Menguasai materi pelajaran dan mampu mengembangkan diri; (5) Dapat dan mudah menyesuaikan diri terhadap penugasan yang diberikan kepada guru di berbagai kelas/sekolah yang kadang-kadang memerlukan metode mengajar yang agak berbeda.

Dengan demikian guru di mana mempunyai profesi mengajar di masa pembangunan sekarang ini lebih dituntut untuk menempatkan dirinya pada posisi yang sebenarnya. Seperti diketahui pada waktu-waktu yang lalu kasus-kasus yang berhubungan dengan ke-profesian guru mengalami sedikit "goncangan". Tuntutan keadaan ini sudah semestinya ada, mengingat bahwa dalam proses pembangunan juga perhatian terhadap profesi guru ini semakin besar.

## PENDIDIKAN GURU

Semakin disadari pentingnya pendidikan bagi kecerdasan dan kualitas bangsa, banyak negara yang mempunyai harapan besar bahwa dengan sistem pendidikan yang dianut memungkinkan untuk mencapai kemakmuran ekonomi maupun sasaran politik dan sosial lainnya. Hal ini telah dibuktikan melalui banyak penelitian di negara-negara maju yang menyatakan bahwa tingkat pertumbuhan ekonomi yang tinggi akan dapat dicapai dengan cara memperbaiki "the human factor" sebagai tenaga kerja disertai dengan peningkatan mutu organisasi dan teknik secara berangsur-angsur. Selain itu juga dapat dilihat hubungan positif antara tingkat pendidikan dan tingkat pendapatan tenaga kerjanya. Dengan demikian betapa pentingnya mutu (kualitas) pendidikan terhadap kualitas tenaga kerja maupun tingkat kemajuan teknik suatu negara. Dan pada akhirnya hal ini sangat ditentukan oleh kualitas guru (tenaga pengajar) baik pada pendidikan formal maupun pendidikan nonformal.

Pada bab di muka telah disampaikan antara lain sifat-sifat yang harus minimal dimiliki oleh seorang guru. Seperti diketahui bahwa tenaga-tenaga

pengajar sebelum masa kemerdekaan kebanyakan terdiri dari tenaga guru untuk sekolah dasar yang sebagian besar tidak mempunyai latar belakang pendidikan guru yang lengkap. Setelah kemerdekaan kekurangan guru ini makin sangat terasa pada semua tingkat pendidikan. Tetapi yang terasa sekali adalah kekurangan tenaga guru pada tingkat pendidikan dasar. Hal ini dikarenakan makin luasnya kesadaran masyarakat terhadap pentingnya pendidikan bagi anak usia sekolah. Oleh karena itu pengadaan tenaga pengajar merupakan masalah yang cukup penting untuk ditangani secara serius.

Secara pasti pengadaan guru untuk tingkat pendidikan dasar (Taman Kanak-kanak dan Sekolah Dasar) melalui pendidikan Sekolah Pendidikan Guru (SPG) yang semula merupakan Sekolah Guru A (SGA) yaitu untuk keperluan pengadaan guru SD. Sedangkan untuk pendidikan pra-sekolah (Taman Kanak-kanak) melalui Sekolah Guru Taman Kanak-kanak (SGTK).

Dalam perkembangannya pengadaan guru untuk Sekolah Lanjutan, pada tahun 1954 terdapat Perguruan Tinggi Pendidikan Guru (PTPG) dan kemudian tahun 1961 dimasukkan dalam Universitas menjadi Fakultas Keguruan Ilmu Pendidikan (FKIP). Pada tahun 1963 FKIP berdiri sendiri, dan dijadikan Institut Keguruan dan Ilmu Pendidikan (IKIP). Dengan demikian IKIP adalah lembaga yang menampung semua macam pendidikan guru untuk Sekolah Lanjutan.<sup>1</sup>

Pertambahan penduduk berarti penambahan anak yang memerlukan pendidikan. Pada akhirnya keperluan guru semakin dirasakan. Program Pelita II yang mulai membangun Sekolah Dasar dan dilanjutkan dengan Pelita III bertujuan agar pada akhir Pelita III seluruh anak usia Sekolah Dasar (7-12 tahun) dapat tertampung. Jumlah penduduk usia Sekolah Dasar pada tahun 1980 adalah 24.692.291 anak (lihat Tabel 1). Dalam Tabel 1 tersebut 85,4% anak usia SD masih sekolah; 4,5% sudah tidak sekolah lagi; dan 10,7% belum pernah sekolah.

Sedangkan pada Tabel 2 ditunjukkan perkembangan jumlah guru yang diangkat menurut program bantuan pembangunan Sekolah Dasar. Sehingga dengan demikian terlihat bagaimana usaha pemerintah dalam mengatasi faktor tenaga pengajar yang semakin mendesak.

Pada waktu yang lalu dunia pendidikan baik swasta maupun negeri, masalah kekurangan guru diatasi dengan cara memanfaatkan tenaga-tenaga pengajar dengan latar belakang pendidikan nonkeguruan. Hal ini disebabkan pada waktu itu untuk mendapatkan tenaga pengajar berijazah guru sangat

---

<sup>1</sup>*Ibid.*, hal. 130.



Tabel 1

PENDUDUK INDONESIA BERUMUR 7-12 TAHUN MENURUT  
STATUS SEKOLAH, TAHUN 1980

Daerah	Penduduk berumur 7 - 12 Tahun			Jumlah
	Belum Pernah Sekolah	Masih Sekolah	Sudah Tidak Sekolah Lagi	
1. Sumatera	542.833	4.203.162	221.206	4.967.201
2. Jawa	1.392.170	12.888.091	682.200	14.962.461
3. Nusa Tenggara	210.480	1.102.236	61.250	1.373.966
4. Kalimantan	197.131	881.636	62.267	1.141.034
5. Sulawesi	226.946	1.531.605	70.590	1.829.141
6. Maluku & Irian Jaya	77.480	322.480	18.528	418.488
Jumlah	2.647.040 (10,7%)	20.929.210 (85,4%)	1.116.041 (4,5%)	24.692.291 (100%)

Sumber: BPS, Sensus Penduduk Tahun 1980.

Tabel 2

PENGANGKATAN GURU MENURUT PROGRAM BANTUAN  
PEMBANGUNAN SEKOLAH DASAR

Program		Jumlah Guru yang Diangkat			Keterangan
Tahun	Inpres RI	Kep. Sek.	Guru Kelas	Guru Agama	
1973/1974	No. 10/1973 Bab IX ps. 17	-	18.000	-	Termasuk Kepala Sekolah
1974/1975	No. 6/1974 Bab X ps. 18	-	18.000	-	-
1975/1976	No. 6/1975 Bab XI ps. 26	6.000	30.000	-	
1976/1977	No. 3/1976 Bab XI ps. 26	-	30.000	-	18.000 untuk guru kelas III 12.000 untuk guru kelas IV
1977/1978	No. 3/1977 Bab X ps. 21	-	44.000	-	-
1978/1979	No. 6/1978 Bab XII ps. 22	-	45.000	15.000	-
Jumlah		6.000	185.000	15.000	

Tabel 3

PERKEMBANGAN JUMLAH GURU/TENAGA PENGAJAR TK, SD, SLTP, SLTA, PT  
DI INDONESIA, TAHUN 1975, 1976, 1977

	1975		1976		1977	
	Negeri	Negeri + Swasta	Negeri	Negeri + Swasta	Negeri	Negeri + Swasta
01. <i>Pendidikan Prasekolah</i>	71	23.882	73	24.138	76	30.158
- TK	71	21.178	73	21.344	76	27.223
- Busthanul Athtal	-	2.704	-	2.794	-	2.935
02. <i>Pendidikan Dasar</i>	412.219	543.725	450.767	591.400	483.198	634.179
- SD Biasa	381.268	445.263	395.625	463.525	402.219	475.494
- SD Inpres	27.435	27.435	51.347	51.387	76.433	76.433
- SLB	62	777	73	864	771	1.302
- Madrasah Ibtida'iyah	3.454	70.250	3.722	75.624	3.775	80.950
03. <i>Pendidikan Lanjutan</i>						
<i>Tingkat Pertama</i>	61.852	143.322	63.228	149.897	69.507	160.482
- SMP Biasa	35.229	87.194	36.850	93.920	40.658	102.565
- SMP Integrasi	-	-	-	-	6.157	6.157
- SMEP	6.913	10.920	6.913	10.326	4.798	7.896
- SKKP/SKK	2.935	4.493	2.912	4.508	2.585	4.201
- ST	11.917	14.977	11.545	14.801	10.152	13.193
- KKP/KPA	312	365	317	371	320	401
- Sekolah Kejuruan Lain	138	203	140	206	142	209
- Madrasah Tsanawi'iyah & PGAP	4.408	25.170	4.551	25.765	4.695	25.860
04. <i>Pendidikan Lanjutan</i>						
<i>Tingkat Atas</i>	35.188	83.540	37.004	89.065	40.500	95.877
- SMA	12.734	27.331	13.489	28.813	15.066	31.750
- SMEA	5.352	11.504	5.551	12.570	5.952	13.028
- SKKA/SMKK	1.035	2.411	1.040	2.509	1.228	2.710
- STM	4.787	13.647	5.240	15.264	5.535	16.310
- SPG	4.039	8.311	4.232	8.882	4.932	10.852
- SGPLB	105	105	110	110	161	161
- SGO/SMOA	980	1.011	1.042	1.065	1.101	1.122
- SMIS/SMKI	201	265	203	278	212	281
- SMM	55	55	60	60	63	63
- SMSR/SMKI	220	220	239	239	260	260
- KPAA/KKPA	450	605	465	622	470	470
- Sekolah Kejuruan Lain	1.135	1.990	1.148	2.013	1.160	2.040
- Madrasah Aliyah & PGAA	4.095	16.085	4.225	16.640	4.360	16.830
05. <i>Pendidikan Tinggi</i>	26.527	32.724	31.297	40.975	35.408	45.404
- Universitas	15.364	19.726	19.575	25.680	24.619	30.724
- Institut Teknologi/ STTN	1.675	1.980	1.813	2.270	2.086	2.730
- IKIP	6.760	6.952	6.639	7.792	7.311	8.750
- Akademi	1.762	2.251	2.112	2.837	117	850
- Perguruan Tinggi Lain	966	1.815	1.158	2.216	1.275	2.350

Sumber: Pusat Pengolahan Data, Statistik dan Konsepsi - BP3K, Departemen P & K, 1978.



sulit. Di lain pihak di wilayah tempat sekolah itu berada sangat membutuhkan badan-badan pendidikan (sekolah-sekolah) bagi anak-anak usia sekolah. Sementara itu juga kita dihadapkan kepada masalah pengangguran yang parah. Penilaian terhadap pendidikan yang dihasilkannya antara lain mengakibatkan usaha penataan kembali terhadap cara pengadaan guru. Bagaimanapun disadari bahwa untuk menjadi guru diperlukan suatu latar belakang pendidikan mengajar. Masalah tersebut memerlukan pengamatan dan penelitian serta kebijaksanaan mengingat masalah kekurangan guru sampai sekarang masih menyertai dunia pendidikan kita. Bahkan dunia pendidikan juga mengamati adanya banyak lulusan pendidikan keguruan pada akhirnya bekerja di luar bidang mengajar.

Sebagai ilustrasi, pada Tabel 3 ditunjukkan perkembangan jumlah guru pada tahun 1975 sampai dengan tahun 1977.

## KESEJAHTERAAN GURU

Profesi guru secara universal sering disebutkan sebagai pengabdian yang imbalannya lebih kepada hangatnya kepuasan batin. Mereka mempunyai kekuatan (power) lebih nyata dalam masyarakat oleh karena mendapat kehormatan membukakan daya pikir bagi pengetahuan dan menolong anak-anak kita membentuk pandangan dan masa depan. Sehingga kini hampir semua orang tua mempercayakan pendidikan anak-anaknya kepada guru.

Namun perkembangan peradaban manusia ternyata mengakibatkan perubahan pandangan terhadap profesi guru. Banyak orang yang memiliki kecenderungan untuk mengukur kemajuan dan peradaban dengan kebendaan. Dalam hubungannya dengan hal ini, berbeda keadaannya dengan jaman peradaban yang masih rendah. Pada waktu itu guru dalam suatu organisasi belajar/mengajar yang masih sederhana. Seorang yang pandai, memilih menjadi guru karena tidak ingin ilmu yang dimilikinya akan hilang begitu saja setelah dia mati, sehingga dicarinya murid tanpa memerlukan imbalan jasa. Kini pendidikan itu sendiri telah merupakan "barang" kebutuhan di mana orang secara sadar memerlukan. Sehingga perbedaan motivasi seseorang memilih menjadi guru adalah terletak pada perbedaan kemajuan tingkat peradaban manusia itu sendiri.

Oleh karena masa kini guru banyak diperlukan, bahkan profesi guru ditawarkan kepada masyarakat yang ingin mencari pekerjaan, maka sebagai anggota masyarakat guru-pun memerlukan sarana untuk melangsungkan hidupnya. Sistem penggajian sebagai imbalan prestasi guru berbeda antara



guru di lembaga pendidikan yang diselenggarakan oleh pemerintah dengan lembaga pendidikan swasta. Di Indonesia gaji guru pemerintah pada waktu ini sesuai dengan Peraturan Gaji Pegawai Sipil. Guru yang telah diangkat sebagai guru tetap, adalah tercatat sebagai pegawai negeri. Sehingga dengan demikian statusnya sama dengan pegawai negeri lainnya. Banyak pihak menginginkan perlakuan yang lain terhadap sistem penggajian guru. Dasar pertimbangannya adalah mengingat antara lain: (1) profesi guru sebagai pembina karakter manusia, pembentuk sikap dan tingkah laku; (2) guru sebagai dinamisator dan inovator yang harus mampu untuk meningkatkan peradaban manusia dan lingkungannya; (3) guru berperan dalam mencerdaskan bangsanya; (4) program pembangunan lebih memungkinkan menempatkan kedudukan dan citra guru di hadapan masyarakat luas sehingga penghargaan terhadap profesi guru lebih layak.

Secara keseluruhan pemerintah memang telah melakukan perbaikan taraf hidup pegawai negeri yang antara lain melalui kenaikan gaji yang setahap demi setahap dapat dirasakan oleh masyarakat pegawai negeri. Akan tetapi kenaikan harga-harga selalu terjadi, sehingga kenaikan gaji pegawai negeri juga mengalami kesulitan mengikutinya. Walaupun demikian usaha ini cukup memberikan perubahan taraf hidup pegawai negeri pada umumnya. Demikian pula halnya pada para guru sekolah negeri yang dalam hal ini termasuk dalam lingkungan Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

Program pembangunan pemerintah memandang sektor pendidikan sangat penting untuk memerangi kebodohan yang terdapat dalam masyarakat kita. Untuk itu dalam Repelita III ini sektor pendidikan memperoleh prioritas pertama mendapatkan pembiayaan dari anggaran pembangunan (lihat Lampiran 1). Sedangkan titik berat program diletakkan pada perluasan pendidikan dasar dalam rangka mewujudkan pelaksanaan kewajiban belajar. Meskipun kegiatan perluasan kesempatan belajar pada Sekolah Lanjutan Tingkat Pertama (SLTP), Sekolah Lanjutan Tingkat Atas (SLTA) Umum dan Kejuruan, Sekolah Luar Biasa (SLB), Taman Kanak-Kanak dan Pendidikan Anak oleh Masyarakat, Orangtua dan Guru (PAMONG) juga mendapat cukup perhatian. Dalam Tabel 4 terlihat bahwa pembangunan gedung Sekolah Dasar (SD) baru melalui program bantuan SD Inpres sejak tahun 1974/1975 sampai dengan tahun 1980/1981 telah berjumlah 80 ribu unit. Untuk ini juga dilakukan pembangunan ruang kelas tambahan dan rehabilitasi gedung SD yang telah ada; pengadaan buku-buku untuk pelajaran pokok dan pedoman guru, perpustakaan dan buku Pendidikan Moral Pancasila; dan pengangkatan guru baru dan tenaga pendidikan lainnya. Terlihat di sini bahwa usaha pemerintah di bidang perluasan kesempatan belajar bagi masyarakat terutama berpenghasilan rendah telah dilakukan. Salah satu konsekuensinya adalah penambahan jumlah guru yang pelaksanaannya selalu terdengar mengalami



Tabel 4

## PEMBANGUNAN DI BIDANG PENDIDIKAN SEKOLAH DASAR, 1973/1974-1980/1981

	1973/74	1974/75	1975/76	1976/77	1977/78	1978/79	1979/80	1980/81 <sup>3)</sup>
1. Pembangunan gedung SD baru (buah @ 3 ruang kelas)	6.000	6.000	10.000	10.000	15.000	15.000	10.000	14.000
2. Pembangunan ruang kelas tambahan (buah)	-	-	-	-	-	15.000	15.000	20.000
3. Rehabilitasi gedung SD (buah)	-	-	10.000	16.000	15.000	15.000	15.000	20.000
4. Pengangkatan guru baru dan tenaga lainnya (orang)	54.875	18.000	50.000	60.000	60.000	75.000 <sup>2)</sup>	50.000	46.000
5. Pengadaan buku pelajaran pokok dan pedoman guru (ribu buah)	25.840	4.544 <sup>1)</sup>	43.823	60.000	58.580	105.811	40.468	57.750
6. Pengadaan buku perpustakaan (ribu buah)	6.600	6.900	7.516	8.600	7.314	8.500	12.500	14.115
7. Pengadaan buku PMP (ribu buah)	-	-	-	-	-	-	3.733	6.556

1) Hanya untuk SD Inpres kelas 1.

2) Angka diperbaiki

3) Angka sementara.

Sumber: *Nota Keuangan dan RAPBN Tahun 1981/1982.*

kekurangan tahun demi tahun. Di lain pihak, apabila di kalangan murid terdengar peristiwa putus sekolah (drop out), maka di kalangan guru adakalanya terjadi putus tugas. Peristiwa putus sekolah pada umumnya disebabkan oleh karena tidak tersedianya biaya untuk melanjutkan sekolah/pendidikannya. Sedangkan sebab-sebab terjadinya putus tugas yang dapat dihipunkan antara lain karena: (1) akibat melesukan dari perjuangan yang berlarut-larut bagi syarat kerja yang lebih baik, meskipun terdapat dedikasi para guru terhadap kerja yang lebih baik; (2) status tradisional guru yang tidak dapat dipisahkan dari tata cara dalam masyarakat; (3) ketegangan dan tekanan menjalankan tugas mengajar di dalam kelas, karena imbalan dari tugas ini menyebabkan kurang penghargaan masyarakat terhadap profesi guru; (4) adanya pengaruh campur tangan (interferensi) birokrasi; (5) kesempatan kerja yang lebih besar dan lebih baik di sektor ekonomi lain. Bahkan yang lebih parah lagi adalah banyaknya lulusan pendidikan keguruan justru tidak berminat menjadi guru. Apabila berminat maka hendaknya mengajar di daerah perkotaan. Sehingga dengan demikian terjadi penyebaran guru yang tidak merata dalam arti menurut kebutuhannya. Tentu saja hal ini tidak menguntungkan bagi proses perluasan pendidikan yang mengarah ke daerah pedesaan di seluruh pelosok Indonesia, walaupun sampai saat ini masih pada taraf perluasan pendidikan dasar secara merata.

Dari hal-hal yang telah disebutkan di atas, ternyata penyebab utamanya adalah masalah kurangnya kesempatan bagi para guru untuk menyelenggarakan hidupnya secara sehat dan cukup serta fasilitas-fasilitas yang memudahkan dalam melaksanakan kewajibannya. Dan hal ini pada umumnya hanya terjadi pada lembaga pendidikan dasar dan menengah yang diselenggarakan oleh pemerintah. Sedangkan pada lembaga pendidikan swasta, karena pengaruh hubungan antara guru dan orangtua murid yang pada umumnya cukup erat, maka hal-hal seperti yang terjadi di lembaga pendidikan negeri lebih cepat teratasi. Sehingga dengan demikian hal ini berpengaruh jelas pada anak didik/murid. Seperti dapat terlihat dari cara belajar yang lebih teratur, bersikap lebih sopan, hasil akademis yang kebanyakan menggembirakan, dan bagi murid dengan pertolongan guru yang bekerja sama dengan orangtua lebih dapat mengatasi persoalan-persoalan dalam belajar/mengajar.<sup>1</sup>

Seperti diketahui di Sekolah Negeri pendapatan guru maupun tenaga kependidikan lainnya diperoleh berdasarkan peraturan gaji pegawai sipil. Sedangkan keadaan kehidupan telah menimbulkan pikiran untuk selalu ingin menambah penghasilan dengan mengajar di tempat/sekolah lain. Hal ini hanya dapat dilakukan di daerah kota, karena memang semuanya memungkinkan.

---

<sup>1</sup>Prof. Soegarda Poerbakawatja, *Pendidikan Dalam Alam Indonesia Merdeka* (Gunung Agung - Jakarta), 1970, hal. 203.



Salahnya pengertian di kalangan tenaga pendidikan mengenai Perkembangan Organisasi Orangtua Murid dan Guru (POMG) berdasarkan Keputusan Menteri PPK No. 58438/Kab. tanggal 6 Desember 1954 telah menimbulkan citra yang kurang baik bagi para guru pada waktu itu. Persatuan Orangtua Murid dan Guru tersebut bertujuan ikut serta memelihara sekolah yang bersangkutan. Sedangkan dalam pasal 5 disebutkan bahwa: (1) Kepala Sekolah membantu POMG sebagai penasihat; (2) Kepala Sekolah dan para guru tidak diwajibkan membayar iuran atau sokongan yang oleh POMG dikenakan kepada orangtua murid; (3) Kepala Sekolah wajib membantu POMG agar pemungutan iuran/sokongan uang yang dikenakan kepada orangtua serta usaha-usaha lain dapat berjalan dengan lancar; (4) administrasi keuangan dan harta benda POMG tidak boleh dicampur dengan administrasi sekolah; (5) Kepala Sekolah dan guru-guru tidak boleh duduk sebagai anggota Pengurus POMG. Pada mulanya organisasi ini sangat membantu dalam kelancaran jalannya pendidikan terutama dalam hal mengatasi kekurangan ruangan-ruangan belajar. Namun makin bertambahnya kebutuhan pendidikan dan prakarsa baik dari pihak guru maupun orangtua murid, cenderung menimbulkan kesan bagi kebanyakan orangtua murid bahwa Kepala Sekolah bersama stafnya minta dan menerima sumbangan-sumbangan (dana) untuk bermacam-macam keperluan bahkan di luar untuk keperluan kelancaran pendidikan. Selain itu juga karena hampir seluruh kegiatan POMG berada di tangan Kepala Sekolah termasuk penerimaan sumbangan-sumbangan dari orangtua murid.

Karena itu pula organisasi tersebut kemudian diganti dengan Badan Pembantu Penyelenggaraan Pendidikan yaitu organisasi para orangtua murid untuk ikut membina kelancaran jalannya pendidikan. Dalam organisasi ini tidak menyertakan keanggotaannya dengan pihak guru. Namun dari sini terlihat bahwa perhatian terhadap kesejahteraan guru tetap ada. Sehingga dengan perkataan lain, guru yang dipandang sebagai komponen aktif dalam suatu proses pendidikan benar-benar masih selalu dihargai.

Usaha-usaha pemerintah untuk meningkatkan kesejahteraan guru yang telah dilakukan pemerintah antara lain: (1) adanya kemudahan-kemudahan dalam kenaikan pangkat dan gaji; (2) masa pensiun diperpanjang; (3) perang-sang bagi guru-guru di daerah terpencil; (4) perumahan, walaupun masih belum terjangkau seluruhnya. Selain itu peningkatan kesejahteraan guru tersebut masih terus dilakukan dan diteliti sehingga pada suatu waktu benar-benar dapat dirasakan oleh para guru. Dengan demikian diharapkan guru dapat melakukan tugas dan kewajibannya yang mulia dengan semaksimal mungkin.



## PERAN GURU DALAM PEMBANGUNAN

Telah diuraikan di depan mengenai sebagian masalah-masalah yang menghinggapi sebagian besar guru baik sebagai profesi maupun dipandang dari segi kemanusiaannya.

Di alam pembangunan sekarang ini tidak diinginkan pengecualian terhadap segala sesuatu. Dalam hal ini di bidang pendidikan, pembangunan sektor guru sangat akan berpengaruh terhadap kemajuan pendidikan di negara kita. Bukanlah hal yang mudah untuk merombak alam/jalan pikiran manusia untuk menyadari pentingnya pendidikan bagi kehidupannya. Namun alam pembangunan telah mengantarkan penduduk di Indonesia menuju kesadaran tersebut.

Berkaitan dengan makin meluasnya jangkauan pelayanan pendidikan di Indonesia, maka usaha pemenuhan kebutuhan akan guru merupakan kesempatan/lapangan kerja sebagai guru cukup luas. Hal ini terutama sangat terasa pada Sekolah Lanjutan Umum. Keadaan pada akhir Pelita II, pengadaan guru SLU melalui Program Degree IKIP/FKG dan FIP Universitas masih minim sekali. Lulusan Sarjana Muda untuk guru SLTP kira-kira 3.000 orang per tahun, Sarjana untuk guru SLTA kira-kira 1.000 orang per tahun. Sedangkan melalui Program Khusus Pendidikan Guru Sekolah Lanjutan Pertama (PGSLP) yang disempurnakan dimulai tahun ke-3 Pelita II dengan target 16.000 orang. PGSLA dimulai tahun ke-4 Pelita II dengan target 4.600 orang. Namun target melalui program ini ternyata sangat sulit dicapai. Masalahnya menjadi lebih berat lagi karena dalam Pelita III kedua program pengadaan guru SLU tersebut harus ditingkatkan targetnya (Lampiran 2 dan 3).<sup>1</sup>

Meskipun demikian pengadaan guru untuk Sekolah Dasar tidak demikian sulit masalahnya. Jumlah guru SD secara umum telah mencukupi kebutuhan. Masalahnya adalah adanya ketimpangan penempatan guru. Menurut pengamatan terjadi penumpukan guru di wilayah-wilayah kota sehingga di daerah-daerah tertentu terjadi kekurangan guru yang gambarannya dapat dilihat pada Tabel 5. Untuk mengatasi masalah ini perlu diadakan pendataan jumlah guru SD di seluruh Indonesia, yaitu unit-unit per Desa, per Kecamatan dan sebagainya.<sup>2</sup> Kerja sama yang erat dengan Pemerintah Daerah sangat diperlukan mengingat masalah pengadaan prasarana, penerimaan murid ter-

---

<sup>1</sup>*Program Pengadaan Guru SLU Selama Pelita III*, Direktorat Pendidikan Guru dan Tenaga Teknis Direktorat Jenderal Pendidikan Dasar dan Menengah, Departemen Pendidikan dan Kebudayaan.

<sup>2</sup>Warta Berita *Antara*, tanggal 2 Maret 1981.



masuk usaha mendorong minat belajar anak-anak usia 7-12 tahun adalah menjadi tugas dan tanggung jawab Gubernur/Kepala Daerah Tingkat I.

Tabel 5

KEKURANGAN GURU SEKOLAH DASAR NEGERI DI BEBERAPA DAERAH, KEADAAN PADA TAHUN 1981

Propinsi	Jumlah SDN	Jumlah Kelas	Jumlah Guru Negeri	Kekurangan Guru (%)
Sumatera Barat	2.615	18.906	16.297	46
DKI Jakarta	2.038	17.531	17.621	41
Jawa Tengah	17.875	107.128	112.865	15
Sulawesi Selatan	4.491	32.100	29.620	35
Sulawesi Tenggara	973	5.738	4.474	24
Sulawesi Utara	1.290	8.811	8.829	22
Sulawesi Tengah	1.445	7.786	6.289	21
Kalimantan Barat	1.997	10.668	12.758	20
Kalimantan Tengah	1.437	6.433	4.539	16
Timor Timur	-	-	-	14

Sumber: Pedoman Pelaksanaan Pembiayaan Penyelenggaraan Sekolah Dasar Negeri, Departemen P & K.

Menjadi bagian yang sangat penting adalah hal kelangsungan dan usaha peningkatan mutu maupun jangkauan pelayanan pendidikan di segala tingkatan. Seperti telah disebutkan di bagian depan bahwa faktor pendidikan dapat menjadi pengontrol segala kehidupan seseorang baik dalam cara berpikir, tingkah laku, kebiasaan dan yang paling penting adalah kemampuan untuk mempertahankan hidup. Dengan perkataan lain bahwa usaha pemerataan memperoleh pelayanan pendidikan sebagai salah satu jalur dalam pemerataan pembangunan merupakan usaha untuk mengontrol jalur-jalur pembangunan yang lainnya.

Pendidikan yang dilakukan merupakan salah satu investasi yang sangat berharga, karena hasilnya dapat dipastikan ada. Dan usaha peningkatan taraf pendidikan sebagian besar penduduk Indonesia tanpa memperhatikan taraf kehidupan guru sebagai manusia Indonesia seutuhnya dengan sungguh-sungguh dan nyata hanya akan menyia-nyiakan dana/biaya untuk sektor-sektor pembangunan yang lainnya.

ANGGARAN BELANJA NEGARA TAHUN 1981/1982 DAN 1982/1983  
(dalam ribuan rupiah)

Sektor-sektor	Anggaran Rutin				Anggaran Pembangunan				Bantuan Proyek			
	1981/82		1982/83		1981/82		1982/83		1981/82		1982/83	
	%		%		%		%		%		%	
1. Pertanian	28.409.200	0,38	31.905.568	0,46	711.364.000	14,70	989.653.300	14,6	230.498.100	14,76	262.823.300	14,76
2. Industri	5.248.098	0,07	5.486.711	0,08	120.140.000	2,48	203.497.000	3,0	210.219.000	13,47	162.639.400	8,91
3. Pertambangan dan Energi	11.856.850	0,16	12.159.130	0,17	232.635.000	4,81	393.847.000	5,81	450.931.300	28,88	544.367.100	29,81
4. Perhubungan dan Pariwisata	58.717.842	0,78	64.939.638	0,93	512.090.000	10,58	717.885.000	10,59	298.252.100	19,11	380.507.800	20,84
5. Perdagangan dan Koperasi	17.952.766	0,24	18.996.008	0,27	53.045.000	1,10	90.002.000	1,33	11.233.700	0,72	16.377.200	0,9
6. Tenaga Kerja dan Transmigrasi	24.393.956	0,33	25.789.717	0,37	398.237.000	8,23	553.784.000	8,17	37.718.000	2,42	52.062.400	2,85
7. Regional dan Daerah	1.240.009.910	16,53	347.079.157	19,23	588.468.000	12,16	713.438.000	10,52	24.049.900	1,54	27.146.300	1,49
8. Agama	27.841.105	0,37	28.204.840	0,40	46.473.000	0,96	60.315.000	0,89	-	-	-	-
9. Pendidikan, Generasi Muda, Kebudayaan Nasional, Kepercayaan kepada Tuhan Yang Maha Esa	404.257.670	5,39	432.229.386	6,17	743.528.000	15,37	1.221.100.500	18,01	43.200.200	2,77	80.645.000	4,42
10. Kesehatan	69.710.049	0,93	75.482.684	1,08	217.630.000	4,50	277.752.500	4,10	40.848.400	2,62	44.323.000	2,43
11. Perumahan Rakyat	3.247.294	0,04	3.487.524	0,05	134.301.000	2,78	242.012.500	3,57	21.715.800	1,39	39.274.800	2,15
12. Hukum	88.030.531	1,17	90.019.132	1,29	66.588.000	1,38	79.269.000	1,17	-	-	-	-
13. Hankamnas	1.246.288.000	16,61	1.272.019.000	18,17	337.500.000	6,97	401.197.000	5,92	143.734.200	9,21	167.481.300	9,17
14. Penerangan, Pers dan Komunikasi Sosial	32.690.100	0,44	34.936.200	0,50	43.415.000	0,90	53.400.000	0,79	2.208.500	0,14	1.111.300	0,16
15. Ilmu Pengetahuan, Teknologi, Penelitian	28.189.821	0,38	30.492.980	0,44	95.911.000	1,98	112.404.200	1,66	4.333.000	0,28	9.509.100	0,52
16. Aparatur Pemerintah	4.214.256.808	56,18	3.528.272.325	50,39	188.488.000	3,90	218.894.000	3,23	1.735.300	0,11	4.127.500	0,27
17. Pengembangan Dunia Usaha	-	-	-	-	172.687.000	3,57	244.314.000	3,6	27.849.800	1,78	20.479.100	1,12
18. Sumber Alam dan Lingkungan Hidup	-	-	-	-	175.600.000	3,63	207.235.000	3,06	12.572.700	0,80	12.925.400	0,71
TOTAL	7.501.100.000	100,00	7.001.500.000	100,00	838.100.000	100,00	6.780.000.000	100,00	1.561.100.000	100,00	1.825.800.000	100,00

Sumber: Nota Keuangan dan RAPBN Tahun 1981/1982 dan 1982/1983.



Lampiran 2

MASA TRANSISI PENGADAAN GURU SLTP PADA PELITA III

No.	Lembaga	Jumlah Lembaga	Target 5 Tahun PROGRAM			Jumlah
			Sarjana Muda	Diploma	Khusus PGSLP Tipe II	
1.	IKIP	10	13.000	18.000	30.000	61.000
2.	FIP UNIV.	13	8.000	12.000	6.500	39.500
	F KG UNIV.	12			13.000	
3.	UNIVERSITAS	14	—	—	17.500	17.500
4.	INSTITUT	3	—	—	4.000	4.000
JUMLAH		52	21.000	30.000	71.000	122.000

Lampiran 3

MASA TRANSISI PENGADAAN GURU SMA PADA PELITA III

No.	Lembaga	Jumlah Lembaga	Target 5 Tahun PROGRAM			Jumlah
			Sarjana Muda	Diploma	Khusus PGSLA	
1.	IKIP	10	5.600	4.800	4.400	14.800
2.	FIP UNIV	13	1.400	3.200	4.400	9.000
	F KG UNIV.	12				
3.	UNIVERSITAS	14	—	—	8.800	8.800
4.	INSTITUT	3	—	—	4.400	4.400
JUMLAH		52	7.000	8.000	22.000	37.000





CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS



Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa majalah dan buku-buku:

#### ANALISA

*terbitan berkala, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Termasuk dalam seri ini adalah MONOGRAF yang membahas satu analisa tertentu. Harga per eks Rp. 500,— langganan setahun (12 nomor) Rp. 6.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp. 4.800,—*



#### THE INDONESIAN QUARTERLY

*Majalah triwulan, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp. 800,—, langganan setahun (4 nomor) Rp. 3.200,—*



#### BUKU—BUKU

*hasil penulisan staf CSIS baik mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.*



Penerbitan-penerbitan tersebut di atas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES  
Jl. Kesehatan 3/13, Jakarta Pusat      Telepon 349489

Untuk menunjang kegiatan pengkajian CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN CSIS dan BIRO INFORMASI DAN DATA CSIS  
Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta Pusat, Telepon 356532-5

CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS CSIS